



CISC
Center for International Social Studies

КОМПЛЕКСНЫЙ ДОКЛАД
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
Общественных советов
в Республике Казахстан

Нур-Султан, 2019 г.

СОДЕРЖАНИЕ

	Введение	3
1	Обзор нормативных правовых актов в сфере деятельности общественных советов в Республике Казахстан	7
1.1	История изменений и дополнений нормативных правовых актов в целях обеспечения становления института общественных советов	34
2	Анализ текущего состояния деятельности общественных советов в Казахстане	41
2.1	Качественный состав	41
2.2	Анализ публичности, доступности и информированности населения о деятельности ОС	50
2.3	Механизмы взаимодействия общественных советов с общественными структурами при реализации функций общественного контроля	57
	Выводы	64
	Рекомендации и предложения	67

Введение

В мире все шире признается тот факт, что вовлечение общественности является неотъемлемой составной частью качественного государственного управления.

Такое участие является фундаментальным правом человека и является важной основой для обеспечения открытости, подотчетности и прозрачности государства.

Сегодня Республика Казахстан ориентирована на качество государственного управления в реализации пятого направления Плана нации Казахстана – «Формирование подотчетного государства».

Внедрение в Казахстане «Открытого правительства», обеспечение доступа населения к информации, создание государственной корпорации «Правительство для граждан», апробирование проектов «Бюджет участия» – все эти процессы на сегодня находятся в активной стадии развития и совершенствования.

Основополагающим преимуществом развития нашего общества является осознание права выражать мнение и быть услышанным.

В импульсе текущих тенденций, обозначенных в Послании Президента Республики Казахстан К. Токаева, открытость и прозрачность деятельности государственных органов является одной из приоритетных задач государства.

Успех реализации данной задачи заложен во многом в надлежащих условиях обеспечения общественного участия в процессах государственного управления.

Для этого требуется весомая институализированная площадка, на которой обсуждаются вопросы, имеющие актуальное значение, как для общества, так и для государственной власти с целью выработки определенного дискурса поведения и обоснованных решений.

Сегодня в Казахстане на основе успешных международных практик развиваются институты гражданского общества, такие как общественные советы (далее - ОС), внедряются и совершенствуются процедуры вовлечения граждан в процесс принятия решений, в госорганах внедряется система уполномоченных должностных лиц по взаимодействию с гражданским обществом и др.

В рамках практического этапа выполнения Плана нации «100 конкретных шагов по реализации 5 институциональных реформ»

1 января 2016 года вступил в действие Закон Республики Казахстан «Об общественных советах» от 2 ноября 2015 года № 383-V (далее – Закон РК «Об общественных советах»).

Закон РК «Об общественных советах» с момента вступления в действие вызвал вопросы и справедливую критику в экспертном сообществе, неоднократно обсуждался на различных мероприятиях и круглых столах с депутатами и членами ОС, а также представителями гражданского общества.

Принятие Закона РК «Об общественных советах» было направлено на решение следующих долгосрочных вопросов.

Во-первых, обеспечение и создание эффективного института общественного контроля при принятии решений государственными органами и должностными лицами. Это обеспечивает укрепление доверия граждан к государству через участие в работе ОС и сопричастность к управлению государственными и общественными делами (например, обсуждение проектов нормативных правовых актов, бюджетных программ и т.д.).

Во-вторых, дальнейшее развитие местного самоуправления через механизм вовлечения населения в работу собраний местного сообщества путем передачи этим собраниям полномочий местных ОС.

В Концепции развития местного самоуправления, утвержденной Указом Президента РК от 28 ноября 2012 г. № 438 (далее – Концепция развития МСУ) указывается на необходимость создания новых органов местного самоуправления с учетом практической реализации изменений в законодательство о местном самоуправлении.

В-третьих, усиление эффективности работы ОС через различные формы общественного контроля (общественные слушания, общественная экспертиза и др.).

В-четвертых, вовлечение населения в работу по предупреждению коррупции, снижение социальной напряженности, повышение политико-правовой культуры граждан и привлечение представителей гражданского общества к решению социально-значимых вопросов через конструктивный диалог.

С начала 2019 года в республике действуют во втором составе 233 ОС.

Из них:

на республиканском уровне – 17;

на уровне областей, гг. Нур-Султан, Алматы, Шымкент – 17;
на уровне городов и районов – 199.

Всего численность членов ОС составляет 3632 человека.

Ежегодно деятельность ОС анализируется в целях выработки рекомендаций по совершенствованию условий функционирования данного гражданского института и развития общественного диалога.

Неправительственными организациями Казахстана при поддержке государства, а также международными экспертами ОЭСР за период работы первого состава ОС (2016-2018 гг.) проведена большая работа по изучению условий их функционирования. По итогам данной работы было выработано немало рекомендаций по совершенствованию деятельности и определены перспективы их развития.

Обобщая все рекомендации проведенных в 2016-2018 гг. исследований, можно выделить следующие приоритетные вопросы, решение которых требуется для обеспечения устойчивости и эффективности деятельности общественных советов:

- Введение реальной конкурсной, открытой и независимой процедуры выборов в общественные советы.
- Организация системы финансирования деятельности ОС по реализации функций общественного контроля.
- Создание условий для обеспечения обмена опытом среди ОС на республиканском и международном поле.
- Настройка механизмов взаимодействия заинтересованных общественных структур, экспертов для эффективной реализации функций общественного контроля, а также внутреннего взаимодействия среди ОС в целях обеспечения системности решения социально-значимых вопросов.
- Организация массового вовлечения населения в деятельность ОС для выражения и продвижения общественного мнения по актуальным социально-значимым вопросам.
- Создание и развитие инфраструктуры для обеспечения публичности и информационного сопровождения деятельности ОС.

В 2019 году, в рамках подготовки комплексного доклада о деятельности ОС в РК, ОЮЛ в форме ассоциации «Гражданский Альянс Казахстана» проведено социологическое исследование, результаты которого отражены в аналитической части данного

доклада и заложены в основу рекомендаций по выявленным проблемным вопросам и предложениям по их решению от представителей гражданского общества Республики Казахстан.

Составитель доклада: ОЮЛ в форме ассоциации «Гражданский Альянс Казахстана».

В работе над докладом приняли непосредственное участие:

Тузелбаев Г.Б. – руководитель проекта;

Бисенова А.Г. – координатор проекта;

Эксперты:

Когамов М.Ч. – Доктор юридических наук, профессор, председатель общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел;

Ушакова С.В. – Руководитель ОФ «Институт Национальных и Международных инициатив Развития»;

Габдуалиев М.Т. – кандидат юридических наук.

Доклад о деятельности ОС в РК разработан в рамках грантового финансирования НАО «Центр поддержки гражданских инициатив» при поддержке Министерства информации и общественного развития РК.

Период анализа деятельности – 2019 год.

1. Обзор нормативных правовых актов в сфере деятельности ОС в Республике Казахстан

Для обеспечения гражданских прав и свобод человека и гражданина в Казахстане поддерживается развитие института ОС.

Общественные советы (ОС) – это консультативно-совещательные, наблюдательные органы, образуемые государственными органами совместно с некоммерческими организациями, гражданами.

Законодательство Республики Казахстан об общественных советах основывается на Конституции Республики Казахстан, состоит из Закона РК «Об общественных советах» и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан.

Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, устанавливаются иные правила, чем те, которые содержатся в Законе, то применяются правила международного договора.

Помимо Закона РК «Об общественных советах» в состав законодательства об общественных советах входят:

- Закон РК от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»;

- Закон РК от 16 ноября 2015 года № 401-V ЗРК «О доступе к информации»;

- Закон РК от 16 января 2001 года № 142 «О некоммерческих организациях»;

- Постановление Правительства РК от 31 декабря 2015 года № 1194 «Об утверждении Типового положения об Общественном совете»;

- Постановление Правительства РК от 31 декабря 2015 года № 1191 «Об утверждении типовых требований к порядку организации и проведения общественных слушаний» и др.

До вступления 1 января 2016 года в силу Закона РК «Об общественных советах», при государственных органах действовали советы тематической направленности, консультативные советы, советы при политических партиях, рабочие и экспертные группы,

которые формировались с привлечением представителей общественности для обсуждения актуальных тем.

Со вступлением Закона РК «Об общественных советах» в силу, определены правовой статус, порядок формирования и организации деятельности ОС, которая направлена на реализацию государственной политики по формированию подотчетного государства, обеспечение широкого участия некоммерческих организаций и граждан в принятии решений государственными органами всех уровней.

Закон РК «Об общественных советах» состоит из следующих частей:

1. Общие положения
2. Порядок формирования ОС республиканского и местного уровней
3. Порядок осуществления деятельности ОС
4. Порядок реализации полномочий ОС в области общественного контроля

Правовой статус ОС – консультативно-совещательные, наблюдательные органы, образуемые министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан, а также органами местного государственного управления по вопросам их компетенции, совместно с некоммерческими организациями, гражданами, за исключением:

- Верховного Суда Республики Казахстан;
- Конституционного Совета Республики Казахстан;
- Органов прокуратуры;
- Администрации Президента Республики Казахстан;
- Национального Банка Республики Казахстан;
- Министерства обороны Республики Казахстан;
- Управления делами Президента Республики Казахстан;
- Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан;
- Управления материально-технического обеспечения Управления делами Президента Республики Казахстан;
- Национального центра по правам человека Республики Казахстан;

- Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;
- Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан;
- Высшего Судебного Совета Республики Казахстан;
- Специальных государственных органов Республики Казахстан.

С 1 января 2020 года к данному перечню добавляется уполномоченный орган по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций на основании Закона РК от 03.07.2019 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам регулирования и развития финансового рынка, микрофинансовой деятельности и налогообложения».

Общественные советы образуются на двух уровнях – республиканском и местном.

К республиканскому уровню относятся общественные советы, образуемые министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан, с учетом вышеназванных исключений, совместно с некоммерческими организациями (далее - НКО), гражданами.

Относительно органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Казахстан, в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 11 марта 2008 года № 552, общественные советы на сегодня могут образовываться только с участием Агентства РК по делам государственной службы и Агентства РК по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы).

К местному уровню относятся общественные советы соответствующей административно-территориальной единицы.

При этом функции ОС на уровне села, поселка, сельского округа, города районного значения возлагаются на собрание местного сообщества.

В подпункте 6-1) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (далее – Закон о МСУ) указано, что «собрание местного сообщества – участие представителей местного сообщества, делегированных сходом местного сообщества, в решении текущих вопросов местного значения в пределах и порядке, определенных настоящим Законом».

Порядок формирования собрания местного сообщества отличается от порядка формирования общественных советов.

Собрание местного сообщества формируется сходом местного сообщества, который определяет состав участников собрания местного сообщества и срока, на который они делегируются.

В этой связи жителям сел, поселков, сельских округов, городов районного значения предоставлена Законом РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» реальная возможность по факту проживания в конкретной административно-территориальной единице влиять на реализацию собрания функций общественных советов.

Решения советов носят рекомендательный характер, но для государственных органов они обязательны к рассмотрению и даче по ним мотивированных ответов.

Следует отметить, что Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 утверждена «Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы», согласно которой одним из источников информации для операционной оценки¹ являются, в том числе рекомендации общественных советов.

При этом в Методологии проведения оценки эффективности деятельности государственных органов обозначено, что блок «Взаимодействие с гражданами» оценивает три ключевые зоны работы центральных госорганов и акиматов с населением – как оказывают государственные услуги, реагируют на жалобы и заявления, и насколько они открыты в своей работе.

¹ Операционная оценка – комплекс мероприятий, направленных на определение эффективности процессов деятельности в государственных органах.

Открытость госорганов оценивается через их активность на информационных порталах «Открытого правительства». В данном направлении институт ОС является эффективным инструментом.

Важно наличие заложенных принципов деятельности Общественных советов, так как они составляют основу всего закона:

- 1) деятельности на общественных началах;
- 2) автономности;
- 3) самостоятельности;
- 4) публичности;
- 5) периодической ротации их членов.

Целью деятельности ОС является выражение мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам.

Для реализации поставленных задач общественные советы всех уровней наделены полномочиями:

1) обсуждения проектов бюджетных программ администратора бюджетных программ, проектов стратегических планов или программ развития территорий, проектов государственных и правительственных программ;

2) обсуждения выполнения бюджетных программ администратора бюджетных программ, стратегических планов или программ развития территорий, государственных и правительственных программ;

3) обсуждения отчетов исполнительных органов о достижении целевых индикаторов;

4) обсуждения отчетов администратора бюджетных программ о реализации бюджетных программ, об исполнении планов поступлений и расходов денег от реализации товаров (работ, услуг), о поступлении и расходовании денег от благотворительности;

5) участия в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, за исключением проектов НПА центральных и местных исполнительных органов, а также акимов, предусматривающих принятие решений об установлении (отмене) карантинной зоны с введением карантинного режима на соответствующей территории, об установлении (снятии) карантина и (или) ограничительных мероприятий в случаях,

предусмотренных законодательством Республики Казахстан в области ветеринарии, а также объявление чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера;

6) рассмотрения обращений физических и юридических лиц по вопросам совершенствования государственного управления и организации прозрачной работы государственного аппарата, включая соблюдение норм служебной этики;

7) разработки и внесения в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан;

8) осуществления общественного контроля в иных формах, предусмотренных настоящим Законом;

9) обсуждения проекта положения об ОС на первом его заседании и внесение в государственный орган для утверждения;

10) создания комиссий по направлениям деятельности;

11) участия в работе органов местного государственного управления по вопросам регулирования земельных отношений в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан;

12) рассмотрения проекта решения местного исполнительного органа о создании индустриальной зоны регионального значения в соответствии с Законом Республики Казахстан «О специальных экономических и индустриальных зонах».

Статья 29 Закона РК «О специальных экономических и индустриальных зонах» предусматривает порядок создания индустриальной зоны регионального значения, согласно которому проект решения местного исполнительного органа о создании индустриальной зоны регионального значения в обязательном порядке направляется для рассмотрения в ОС соответствующей административно-территориальной единицы.

Бюджетный кодекс РК (ст.31) предусматривает, что администраторы бюджетных программ проводят обсуждение на заседании ОС:

- проектов стратегических планов и бюджетных программ;
- выполнения стратегических планов и бюджетных программ;
- отчетов:
 - о достижении целевых индикаторов стратегических планов,

- о реализации бюджетных программ,
- об исполнении планов поступлений и расходов денег от реализации товаров (работ, услуг),
- о поступлении и расходовании денег от благотворительности,
- по итогам публичных обсуждений на интернет-портале открытых бюджетов проектов бюджетных программ,
- о реализации бюджетных программ.

Закон РК «Об общественных советах» предусматривает, что ОС получает мотивированный ответ на свои рекомендации по пунктам 2), 3), 4), 6), 7) и 8) в течение 1 месяца, а по п. 1) - в течение 10 рабочих дней.

Здесь следует отметить, что оценка мотивированности ответа в настоящее время является весьма субъективным критерием.

В законодательстве РК, как и в методологической базе, не урегулирован вопрос оценки мотивированности, поэтому замер объективности неудовлетворения ОС ответами госорганов по мере развития данного института становится не возможным и здесь могут проявляться коррупционные риски.

Функции ОС на уровне села, поселка, сельского округа, города районного значения возлагаются на собрание местного сообщества, которое проводится по текущим вопросам местного значения.

На уровне села, поселка, сельского округа, города районного значения собрание местного сообщества наделено следующими полномочиями:

1) обсуждение и рассмотрение проектов программных документов, программ развития местного сообщества;

2) согласование проекта бюджета города районного значения, села, поселка, сельского округа и отчета об исполнении бюджета.

Для городов районного значения, сел, поселков, сельских округов с численностью населения более 2 тысяч человек данный пункт введен в действие с 1 января 2018 года, для населенных пунктов с численностью населения 2 тысячи и менее человек вступает в силу 1 января 2020 года;

3) согласование решений аппарата акима города районного значения, села, поселка, сельского округа по управлению

коммунальной собственностью города районного значения, села, поселка, сельского округа (коммунальной собственностью местного самоуправления).

Для городов районного значения, сел, поселков, сельских округов с численностью населения более 2 тысяч человек - введен в действие с 1 января 2018 года, с численностью населения две тысячи и менее человек - вступает в силу с 1 января 2020 года;

4) обсуждение вопросов формирования и использования доходных источников местного самоуправления.

Данное полномочие исключено с 1 января 2018 года для городов районного значения, сел, поселков, сельских округов с численностью населения более 2 тысяч человек и предусмотрено исключить с 1 января 2020 года для населенных пунктов с численностью населения 2 тысячи и менее человек;

5) образование комиссии местного сообщества из числа участников собрания местного сообщества в целях мониторинга исполнения бюджета города районного значения, села, поселка, сельского округа.

В такой редакции данный пункт действует с 1 января 2018 года для городов районного значения, сел, поселков, сельских округов с численностью населения более 2 тысяч человек. Для населенных пунктов с численностью населения 2 тысячи и менее человек до 1 января 2020 г. действует старая редакция, согласно которой комиссия местного сообщества образуется в целях мониторинга за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления.

6) заслушивание и обсуждение отчета о результатах проведенного мониторинга исполнения бюджета города районного значения, села, поселка, сельского округа. На данный пункт распространяется аналогичный порядок введения в действие, указанный в пояснении к п.3);

7) согласование отчуждения коммунального имущества города районного значения, села, поселка, сельского округа;

8) обсуждение актуальных вопросов местного сообщества, проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан;

9) согласование представленных акимом района (города областного значения) кандидатур на должность акима города районного значения, поселка, села, сельского округа для дальнейшего внесения в маслихат района (города областного значения) для проведения выборов акима города районного значения, поселка, села, сельского округа;

10) инициирование вопроса об освобождении от должности акима города районного значения, поселка, села, сельского округа;

11) внесение предложений по назначению руководителей государственных учреждений и организаций, финансируемых из местного бюджета и расположенных на соответствующих территориях;

12) другие текущие вопросы местного сообщества.

С момента действия Закона «Об общественных советах» немало нареканий общественности относительно дублирования общественными советами функций маслихата.

Следует отметить, что полномочия ОС на уровне областей, городов областного значения и районов в определенных моментах дополняют или совпадают с полномочиями маслихатов, но носят рекомендательный характер.

В сравнении полномочий маслихатов и общественных советов, закрепленные в статье 6 Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении» и статье 5 Закона «Об общественных советах» можно сформулировать следующие выводы касательно вопроса дублирования полномочий:

1) Некоторые полномочия ОС дополняют полномочия маслихатов.

Например, полномочие ОС по обсуждению проектов бюджетных программ... дополняет полномочие маслихата по утверждению планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении, в том числе утверждение бюджетных программ,

реализуемых акимами района в городе (отдельно по каждому району в городе).

Что является вполне логичным и направлено на привлечение общественности к обсуждению столь важных вопросов.

2) Некоторые полномочия ОС совпадают либо частично дублируют полномочия маслихатов.

Например, полномочие маслихата по рассмотрению отчетов руководителей исполнительных органов и внесению в соответствующие органы представлений о привлечении к ответственности должностных лиц государственных органов, а также организаций за невыполнение решений маслихата частично совпадает с полномочием ОС по обсуждению выполнения бюджетных программ администратора бюджетных программ, стратегических планов или программ развития территорий, государственных и правительственных программ и обсуждению отчетов исполнительных органов о достижении целевых индикаторов.

Полномочие маслихата по образованию постоянных комиссий и иных органов маслихата, заслушиванию отчетов об их деятельности, решению иных вопросов, связанных с организацией работы маслихата имеет частичное дублирование в полномочиях ОС по созданию комиссий по направлениям деятельности.

3) Существуют полномочия маслихатов, которые не закреплены за общественными советами.

Например, только за маслихатом закреплено полномочие по осуществлению регулирования земельных отношений в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан. При этом общественные советы могут учувствовать в работе органов местного государственного управления по вопросам регулирования земельных отношений в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан, в том числе в мониторинге земель сельхоз назначения.

В целях реализации своих полномочий члены ОС имеют право:

1) доступа в государственные органы, органы местного государственного управления на основании и в порядке, которые установлены законодательством Республики Казахстан;

2) участия в работе иных рабочих органов центральных исполнительных органов, органов местного государственного управления по согласованию с соответствующим государственным органом;

3) обращения в государственные органы, органы местного государственного управления по общественно значимым вопросам в целях осуществления своих полномочий, установленных настоящим Законом.

По п.1) в законодательстве РК отсутствуют нормы, которые оговаривают основание и порядок доступа конкретно членов ОС в государственные органы, органы местного государственного управления.

На общественные советы распространяются нормы Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», соответственно члены ОС имеют доступ в государственные органы, органы местного государственного управления на общих основаниях как физические лица.

В своей деятельности ОС и его члены обязаны:

1) соблюдать нормы Конституции, соответствующих ей законов, актов Президента Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан, иных нормативных правовых актов Республики Казахстан;

2) осуществлять свою деятельность во взаимодействии с общественностью;

3) не реже двух раз в год информировать население о деятельности ОС через средства массовой информации и (или) интернет-ресурсы;

4) публиковать в средствах массовой информации и (или) размещать на интернет-ресурсе соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления годовой отчет о своей деятельности.

Ответственность за социально-экономическое развитие и состояние дел в соответствующих регионе, отрасли, сфере

деятельности не может быть возложена на ОС и остается за государственными органами

Срок полномочий ОС составляет три года. Количественный состав членов ОС определяется рабочей группой.

Консультативно-совещательные, наблюдательные органы при государственных органах, образуемые в ином порядке, чем предусмотрено Законом РК «Об общественных советах», и некоммерческие организации не могут иметь наименование «общественный совет» и обладать в полном объеме полномочиями, установленными этим Законом.

Формирование ОС республиканского и местного уровней

В соответствии с Законом РК «Об общественных советах» общественные советы формируются рабочими группами, возглавляемыми на республиканском уровне первым руководителем соответствующего государственного органа, а на местном уровне – руководителем местного представительного органа.

Для обеспечения прозрачности и объективности конкурса по отбору членов в ОС на заседании рабочей группы могут присутствовать наблюдатели из числа представителей некоммерческих организаций и СМИ, прошедших процедуру отбора по формированию списка наблюдателей.

Представительство от государственного органа в составе рабочей группы не может превышать одну треть от общего числа членов рабочей группы. Персональный состав данного представительства определяется руководителем государственного органа самостоятельно.

Представительство от гражданского общества составляет не менее двух третей от общего числа членов рабочей группы и формируется на основе предложений некоммерческих организаций и граждан.

Состав рабочей группы утверждается решением руководителя государственного органа.

Согласно Типовому положению об Общественных советах, утвержденному Правительством Республики Казахстан, к кандидатам

в члены рабочей группы предъявляются аналогичные требования, как и кандидатам в члены ОС.

Общественные советы формируются рабочей группой из числа представителей государственных органов и на конкурсной основе – представителей некоммерческих организаций, граждан.

Кандидатуры в члены ОС могут быть выдвинуты некоммерческими организациями, гражданами, в том числе путем самовыдвижения.

От одного юридического лица, являющегося некоммерческой организацией, в ОС может быть избран только один представитель.

При формировании ОС республиканского уровня одно и то же лицо может быть избрано членом только одного ОС.

Кандидатом в члены ОС может быть гражданин Республики Казахстан, достигший восемнадцати лет, а также в случае формирования ОС на местном уровне – проживающий в пределах соответствующей административно-территориальной единицы.

Кандидат в члены ОС не должен:

- 1) иметь судимость;
- 2) быть в установленном законом порядке признанным судом виновным в совершении коррупционного преступления и (или) коррупционного правонарушения;
- 3) состоять на учете в организациях здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма, наркомании или токсикомании.

2. Для участия в конкурсе представляются:

- 1) письменное предложение некоммерческой организации и (или) заявление гражданина о выдвижении кандидатуры в состав ОС;
- 2) сведения о профессиональной и (или) общественной деятельности кандидата с указанием автобиографических данных.

Правовое обеспечение реализации полномочий ОС в области общественного контроля

Общественный контроль осуществляется Общественным советом в целях расширения возможности граждан участвовать в процессе принятия решений государственными органами.

Законом РК «Об общественных советах» определяются следующие задачи общественного контроля:

- 1) повышение эффективности, открытости и прозрачности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 2) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту общественных интересов;
- 3) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства и его органов, органов местного самоуправления, обеспечение обратной связи между обществом и государством, предупреждение и разрешение социальных конфликтов;
- 4) вовлечение населения в процесс противодействия коррупции.

Общественный контроль осуществляется посредством:

- 1) доступа к информации о деятельности объекта общественного контроля в соответствии с требованиями законодательства Республики Казахстан в сфере доступа к информации;
- 2) участия членов ОС и субъектов общественного контроля в заседаниях коллегиальных органов государственного органа;
- 3) включения в состав государственных комиссий членов ОС;
- 4) подачи индивидуальных или коллективных обращений граждан;
- 5) подачи запросов;
- 6) иных способов, определяемых Общественным советом, не запрещенных законодательством Республики Казахстан.

Статья 17 Закона РК «Об общественных советах», предусматривает разъяснение понятия, объекта и субъекта общественного контроля.

Так под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в формах общественного мониторинга, общественного слушания, общественной экспертизы и заслушивания отчета о результатах работы государственного органа, направленная на защиту общественных интересов.

Объектом общественного контроля является деятельность государственных органов республиканского и местного уровней и их должностных лиц.

Субъектом общественного контроля являются общественные советы, а также некоммерческие организации, граждане по поручению ОС.

Формы общественного контроля

1. Общественный мониторинг - процедура общественного контроля, представляющая собой наблюдение со стороны субъектов общественного контроля за деятельностью государственных органов.

Порядок организации и проведения общественного мониторинга определяется Законом РК «Об общественных советах» и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан.

Согласно Закону РК «Об общественных советах» общественный мониторинг осуществляется в целях выявления негативных последствий для граждан и ущемлений общественных интересов в результате оказания государственными органами государственных услуг, реализации государственных, правительственных программ, стратегических планов и бюджетных программ, программ развития территорий, а также применения норм законодательства Республики Казахстан.

Общественный мониторинг осуществляется членами ОС, а также представителями некоммерческих организаций и гражданами по поручению ОС.

В ходе проведения общественного мониторинга члены ОС вправе запрашивать у государственных органов и их должностных лиц необходимую информацию, относящуюся к предмету мониторинга, в порядке и по основаниям, установленным законодательством Республики Казахстан в области доступа к информации.

Законодательство Республики Казахстан в области доступа к информации включает нормы из:

- Конституция РК.
- Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс).

➤ Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях».

➤ Экологический кодекс Республики Казахстан.

➤ Земельный Кодекс Республики Казахстан

➤ Закон РК «Об информатизации».

➤ Закон РК О государственных секретах».

➤ Закон РК О государственной службе Республики Казахстан.

➤ Закон Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».

➤ Закон Республики Казахстан "О правовых актах"

По результатам общественного мониторинга лица, его осуществлявшие, составляют заключение, которое включает:

1) информацию о выявленных негативных последствиях для граждан и об ущемлении общественных интересов в результате оказания государственных услуг;

2) рекомендации по устранению причин и условий, выявленных в ходе общественного мониторинга нарушений законодательства Республики Казахстан;

3) предложения по повышению эффективности контролируемых объектов;

4) предложения по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты.

На основании заключения общественного мониторинга Общественным советом принимаются и направляются в соответствующие государственные органы рекомендации.

Анализ предусмотренного Законом об ОС порядка проведения общественного мониторинга показывает, что суть процедуры общественного мониторинга не раскрыта в достаточной мере.

Так, Законом РК об ОС приводится определение общественного мониторинга как процедуры общественного контроля через наблюдение со стороны за деятельностью государственных органов и предусматривается требование к оформлению его результатов.

Составление заключения в соответствии с такими требованиями невозможно предоставить без оценки исследуемого явления, используя только наблюдение.

Поэтому для качественного оформления результатов мониторинга необходимо подключать другие методы сбора информации, такие как массовый опрос, интервью, работа в фокус группах и др., для оценки явления и выработки качественных рекомендаций и предложений.

Приведенное обстоятельство подтверждает обоснованность рекомендаций экспертного сообщества, в том числе и членов ОС, о необходимости механизма финансирования деятельности ОС в рамках общественного мониторинга.

В статье 51 Закона РК «О правовых актах» указано, что Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан проводит общественный мониторинг нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства.

Также стоит отметить определения общественного мониторинга в законодательстве РК.

Так, согласно пункту 3 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 4 июля 2013 года № 129-V «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан под общественным мониторингом понимается деятельность Национальной палаты по сбору, систематизации, анализу и обобщению информации, в том числе оценке достижения степени решения проблем и задач, на решение которых направлен нормативный правовой акт, а также его влияния на положение предпринимательства в Республике Казахстан.

Процедура и методика общественного мониторинга НПП регулируется на уровне внутренних регламентов организации.

В Законе РК «О государственных услугах» определяется понятие общественного мониторинга качества оказания государственных услуг как деятельность физических лиц, некоммерческих организаций по сбору, анализу информации об уровне качества оказания государственных услуг и выработке рекомендаций.

В статье 29 Закона РК «О государственных услугах» определено, что общественный мониторинг качества оказания государственных услуг проводится физическими лицами, некоммерческими организациями по собственной инициативе и за свой счет, а также по государственному социальному заказу

уполномоченного органа по оценке и контролю за качеством оказания государственных услуг в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Уполномоченным органом в сфере осуществления государственного контроля за качеством оказания государственных услуг является Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы.

2. Общественные слушания - процедура общественного контроля, осуществляемая посредством проведения собрания для публичного обсуждения общественно значимых решений государственных органов по вопросу их соответствия общественным интересам, а также вопросов в рамках:

1) обсуждения проектов бюджетных программ администратора бюджетных программ, проектов стратегических планов или программ развития территорий, проектов государственных и правительственных программ;

2) участия в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан;

Исключением являются проекты НПА, предусматривающие принятие решений об установлении (отмене) карантинной зоны с введением карантинного режима на соответствующей территории, об установлении (снятии) карантина и (или) ограничительных мероприятий, в предусмотренных законодательством РК в области ветеринарии, а также объявление чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера;

3) рассмотрения обращений физических и юридических лиц по вопросам совершенствования государственного управления и организации прозрачной работы государственного аппарата, включая соблюдение норм служебной этики.

На практике, в рамках реализации полномочий ОС по обсуждению проектов бюджетных программ, имеются нарекания со стороны ОС касательно формирования информации госорганами.

Например, в августе 2019 года члены ОС г.Нур-Султан выступили против "слепых" субсидий перевозчикам².

² Информационный интернет портал Sputnik Казахстан: <https://sptnkne.ws/AAzt>

Члены ОС г.Нур-Султан потребовали от управления транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры показать расходы и доходы столичных перевозчиков, требующих дополнительных субсидий.

По словам членов ОС, в 2018 году в акимате утвердили бюджет в 2,5 миллиарда тенге (6,46 миллиона долларов) на субсидии для восьми столичных автопарков. Весной им добавили еще один миллиард. Спустя несколько месяцев перевозчикам вновь выделяют два миллиарда тенге. В целом получается 5,5 миллиарда тенге (14,2 миллиона долларов).

В пояснительной записке к бюджету идет одно предложение о выделении средств для восьми автопарков. Но информация о расходах и доходах не указывается.

Члены ОС г.Нур-Султан подчеркнули, что в данном случае профильное управление должно подробно расписать траты, которые несут автопарки и дать обширное обоснование выделению существенной суммы из городского бюджета.

Члены ОС выразили мнение, что пока акимат столицы остается закрытым в вопросе предоставления информации о расходах городского бюджета. Тогда как тенденция развитых стран - предоставлять данные о тратах по всем пунктам в доступной форме.

Рассмотрим порядок организации и проведения общественного слушания в Республике Казахстан.

Типовые требования к порядку организации и проведения общественных слушаний утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1191.

Общественное слушание проводится по инициативе членов ОС, в сроки, согласованные с республиканским или местным органом государственного управления.

Решение о проведении общественного слушания, содержащее тему общественного слушания, дату проведения, и комиссию, которая будет осуществлять подготовку и проведение общественного слушания, а также выработку рекомендаций по его итогам, вносится в протокол заседания ОС.

На основании решения ОС о проведении общественного слушания руководитель уполномоченного органа или уполномоченное

им должностное лицо, не позднее 5 рабочих дней со дня принятия решения, определяют структурное подразделение, ответственное за осуществление организационного и материально-технического обеспечения деятельности комиссии по подготовке проведения общественного слушания.

Порядок организации и проведения общественного слушания должен предусматривать:

- 1) заблаговременное оповещение участников общественного слушания о времени и месте его проведения через средства массовой информации и (или) письменные приглашения, но не позднее, чем за 10 календарных дней до дня его проведения;

- 2) заблаговременное ознакомление с проектами нормативных НПА и решений, выносимых на общественное слушание, но не позднее чем за 10 календарных дней до дня его проведения;

- 3) другие меры, обеспечивающие участие в общественном слушании;

- 4) опубликование итогового протокола общественного слушания, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Комиссия ОС осуществляет подготовку и проведение общественного слушания в следующем порядке:

- 1) определяет перечень конкретных вопросов, выносимых на обсуждение по теме общественного слушания;

- 2) составляет план работы, распределяет обязанности между членами комиссии, определяет перечень задач по подготовке проведения общественного слушания;

- 3) не позднее 30 дней до назначенной даты проведения обеспечивает публикацию темы и перечня вопросов общественного слушания в средствах массовой информации и на интернет-ресурсах уполномоченного органа.

При рассмотрении на общественном слушании проекта нормативного правового акта его полный текст также публикуется для ознакомления населения, но не позднее, чем за 10 календарных дней до дня его проведения;

- 4) определяет перечень приглашенных и направляет им официальные обращения с приложением копий всех документов, выносимых на общественное слушание, с просьбой дать свои

рекомендации и предложения по вопросам, выносимым на обсуждение;

5) содействует участникам общественного слушания в получении информации, необходимой им для подготовки рекомендаций по тематике общественного слушания;

6) организует подготовку проекта итогового протокола по форме в соответствии с типовыми требованиями, состоящего из рекомендаций и предложений по каждому из вопросов, выносимых на общественное слушание;

7) оповещает население о проведении общественного слушания не позднее 10 дней до даты его проведения. Публикуемая информация содержит сведения о теме и вопросах общественного слушания, времени и месте проведения слушания, контактную информацию комиссии;

8) регистрирует участников общественного слушания.

Участниками общественного слушания, имеющими право на выступление, являются приглашенные и граждане, зарегистрировавшиеся на выступление перед его началом. В общественном слушании, проводимом на республиканском уровне, могут принимать участие граждане, прошедшие регистрацию перед его началом.

В общественном слушании, проводимом на местном уровне, может принимать участие население соответствующей административно-территориальной единицы, прошедшее регистрацию перед его началом.

По результатам общественного слушания принимается итоговый протокол, который подписывается председателем и секретарем общественного слушания.

Итоговый протокол считается принятым, если за него проголосовало более половины присутствующих членов ОС.

Рекомендации, принятые на основе итогового протокола, направляются председателем ОС:

1) государственным органам, субъектам общественного контроля;

2) государственным органам, уполномоченным осуществлять контроль за деятельностью государственных органов, для изучения и принятия мер;

3) средствам массовой информации.

Также проведение общественных слушаний обеспечивает гласность государственной экологической экспертизы и участие населения в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

В рамках Экологического Кодекса РК разработаны Правила проведения общественных слушаний (далее - Правила), устанавливающие порядок проведения общественных слушаний с целью обсуждения проектов, реализация которых может непосредственно повлиять на окружающую среду и здоровье граждан, а также планов мероприятий по охране окружающей среды, разработанных для объектов I и II категории для получения разрешений на эмиссии в окружающую среду.

Также в Республике Казахстан по данному виду общественного контроля действует Приказ и.о. Министра энергетики Республики Казахстан от 10 июня 2016 года № 240, которым утвержден Перечень видов хозяйственной деятельности, проекты которых подлежат вынесению на общественные слушания.

Согласно данному приказу проведение общественных слушаний обязательно по проектам:

1) в сферах сельского и лесного хозяйства, горнодобывающей и обрабатывающей промышленности, строительства, транспорта, электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, обращения с отходами и в других отраслях экономики в соответствии с перечнем, определяемым уполномоченным органом в области охраны окружающей среды;

2) предусматривающим размещение объектов в водоохранных зонах и полосах и зонах санитарной охраны источников водоснабжения;

3) предусматривающим размещение объектов на землях государственного лесного фонда;

4) предусматривающим рубку леса на землях государственного лесного фонда, в том числе озеленительных насаждений в пределах границ населенных пунктов;

5) предусматривающим деятельность природопользователя на особо охраняемых природных территориях и территории бывшего Семипалатинского испытательного ядерного полигона;

6) являющимся объектами государственной экологической экспертизы, предусмотренными Экологическим Кодексом РК.

Организация общественных слушаний при проведении государственной экологической экспертизы относится к компетенции местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы в области охраны окружающей среды.

Участниками общественных слушаний являются:

1) заинтересованная общественность;

2) общественные и неправительственные организации и объединения;

3) местные исполнительные и представительные органы, государственные органы, к компетенции которых относится принятие обсуждаемых решений;

4) средства массовой информации (далее - СМИ).

Экологический Кодекс РК предусматривает права и обязанности физических лиц, общественных объединений и органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды.

Конкретные положения, касающиеся деятельности ОС Экологический Кодекс РК не предусматривает.

В данном контексте члены ОС имеют права и обязанности физических лиц, в том числе участвовать в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Общественные объединения (ОО) при осуществлении своей деятельности в области охраны окружающей среды также имеют право инициировать и организовывать общественную экологическую экспертизу и проведение общественных слушаний.

Законодательством РК предусмотрены процедуры проведения общественных слушаний, согласно которым местные исполнительные органы за 20 дней до проведения общественных слушаний обеспечивают открытый доступ к экологической информации, относящейся к процедуре оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и процессу принятия решений по этой деятельности через интернет-ресурс, а также используя иные способы информирования.

Однако данное требование не всегда выполняется, особенно при проведении общественных слушаний в форме открытых собраний по оценке воздействия на окружающую среду и принятым решениям.

Так, например, в Меркенском районе Жамбылской области в протоколе общественных слушаний в форме открытых собраний по оценке воздействия на окружающую среду и принятым решениям рабочего проекта «Реконструкция участка автомобильной дороги республиканского значения «Мерке-Бурылбайтал», организаторы указали, что материалы «Оценки воздействия на окружающую среду» к рабочему проекту, были в открытом доступе по адресу: г. Алматы, микрорайон Дубок 2, дом 3, ТОО «Каздорпроект».

То есть получается, что участники местного сообщества для изучения материалов должны были обращаться по адресу в г.Алматы, находясь в 350 км от места.

Результаты общественных слушаний оформляются протоколом общественных слушаний, который подписывается председателем и секретарем. Один экземпляр протокола по результатам проектов передается в местные исполнительные органы, по проектам планов – в орган выдающий разрешение.

В срок не позднее 5 рабочих дней после дня проведения общественных слушаний протокол по результатам общественных слушаний публикуется на Интернет-ресурсе местного исполнительного органа.

Общественность, принявшая участие в общественных слушаниях, вправе дать свои предложения и замечания на содержание протокола в течение 7 календарных дней со дня его размещения, направив его в местный исполнительный орган, организовавший общественные слушания.

Однако данное право не всегда указывается в протоколе. Опубликованный Протокол без содержания такого права часто воспринимается местным сообществом, в том числе участниками общественных слушаний, как итоговое решение, особенно если в протоколе указана информация о единогласном голосовании в поддержку решения.

Обращение общественности по вопросам внесения предложений и замечаний рассматривается в соответствии с Законом Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».

На основании обращения общественности, местный исполнительный орган вносит соответствующие поправки в протокол общественных слушаний, либо отклоняет с указанием причин отклонения.

Измененный протокол общественных слушаний подлежит опубликованию.

Общественность, в случае несогласия с результатами рассмотрения обращения, имеет право обратиться в суд в порядке, установленном гражданским законодательством Республики Казахстан, в течение 10 календарных дней со дня получения ответа местного исполнительного органа.

Общественные слушания считаются состоявшимися при участии заинтересованной общественности, пришедших в назначенное время и место.

В случае, если общественные слушания признаны несостоявшимися, то общественные слушания проводятся повторно. При этом при публикации объявления указывается о повторности общественных слушаний, а объявление публикуется не позднее, чем за 10 календарных дней до проведения слушаний.

3. Общественная экспертиза – это процедура общественного контроля, основанная на использовании субъектами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта для исследования, анализа и оценки на предмет соблюдения общественных интересов по сохранению благоприятной для жизни и здоровья граждан окружающей среды, а также исключению факторов, оказывающих

негативное воздействие на обеспечение безопасности физических лиц, населенных пунктов и производственных объектов.

В существующем казахстанском законодательстве понятие общественная экспертиза только начинает разрабатываться.

При организации общественной экспертизы в качестве правовой основы можно использовать ратифицированные Республикой Казахстан международные правовые акты, Конституцию Республики Казахстан, а также имеющиеся нормативные правовые документы в области общественной экспертизы.

Закон РК «Об общественных советах» наделяет общественные советы полномочиями на проведение общественной экспертизы в рамках реализации функций общественного контроля.

Общественная экспертиза осуществляется по поручению ОС, принятому на его заседании, экспертными комиссиями, создаваемыми общественными объединениями.

Объектами общественной экспертизы являются проекты принимаемых решений государственных органов на предмет соблюдения прав и законных интересов физических и юридических лиц, сохранения благоприятной для жизни и здоровья граждан окружающей среды, а также исключения факторов, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасности физических лиц, населенных пунктов и производственных объектов.

В соответствии со статьей 20 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах», центральные государственные органы, местные представительные и исполнительные органы направляют проект нормативного правового акта, касающийся прав, свобод и обязанностей граждан, в общественные советы, образуемые в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «Об общественных советах».

Срок, устанавливаемый для представления рекомендаций по проекту нормативного правового акта, затрагивающего права и свободы граждан, не может быть менее десяти рабочих дней с момента его поступления в ОС.

В случае непредставления ОС рекомендаций в установленный государственным органом срок, проект нормативного правового акта считается согласованным без замечаний.

Рекомендации являются обязательным приложением к проекту нормативного правового акта до его принятия, в том числе при каждом последующем согласовании данного проекта с заинтересованными государственными органами.

Рекомендации представляются на казахском и русском языках. Данное требование п.2 ст.20 Закона РК «О правовых актах» создает дополнительную нагрузку на членов ОС, осуществляющих деятельность на общественных началах.

Требование подачи рекомендаций на двух языках усложняет задачу проведения и, соответственно, подавляет инициативу ОС в проведении общественной экспертизы.

Учитывая, что члены ОС осуществляют деятельность на общественных началах необходимо предусмотреть поправку, что обеспечение перевода рекомендаций и предложений ОС возлагается на государственный орган.

Далее, при согласии с рекомендациями ОС, в проект НПА вносятся соответствующие изменения и (или) дополнения.

В случае несогласия с рекомендациями в течение 10 рабочих дней в соответствующий ОС направляется ответ с обоснованием причин несогласия. Такие ответы с обоснованием являются обязательным приложением к проекту нормативного правового акта до его принятия

Инициаторами общественной экспертизы могут выступать физические лица и (или) общественные объединения, которые направляют соответствующее ходатайство в ОС.

4. Заслушивание отчета о результатах работы государственного органа является процедурой публичного обсуждения на заседании ОС результатов деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц по вопросам выполнения бюджетных программ, стратегических планов или программ развития территорий, государственных и правительственных программ, а также отчетов исполнительных органов о достижении целевых индикаторов.

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 5 февраля 2016 года № 190 «О проведении отчетных встреч с

населением руководителей центральных исполнительных органов, акимов, ректоров национальных высших учебных заведений» ежегодно, к 15 января, утверждается график проведения отчетов руководителей центральных и местных исполнительных органов, ректоров национальных высших учебных заведений перед населением.

Заслушивание отчета о результатах работы включает в себя доклад первого руководителя государственного органа республиканского уровня и содоклад председателя ОС, а на территориях – доклад акима административно-территориальной единицы и содоклады секретаря маслихата, председателя ОС.

Закон РК «Об общественных советах» предусматривает порядок проведения заслушивания, согласно которому на заседании ведется протокол и по итогам принимается резолюция.

Резолюция должна содержать:

- 1) оценку деятельности контролируемых органов и их должностных лиц по вопросам, входящим в их компетенцию;
- 2) рекомендации по устранению выявленных в ходе заслушивания отчета положений, ущемляющих или ограничивающих права и законные интересы физических и юридических лиц;
- 3) предложения по совершенствованию деятельности государственных органов.

Отчет считается принятым, если за него проголосовало более половины присутствовавших участников заседания.

1.1 История изменений и дополнений нормативных правовых актов в целях обеспечения становления института общественных советов

За время действия Закона РК «Об общественных советах» в него вносились изменения и дополнения шесть раз, в том числе технического характера.

- законом РК от 27.02.2017 г. в части второй п. 1 ст. 1 слова «Хозяйственного управления Парламента Республики Казахстан» были заменены словами «Управления материально-технического

обеспечения», слова «комиссии Республики Казахстан,» дополнены словами «Высшего Судебного Совета Республики Казахстан,»;

- законом РК от 11.07.2017 г. часть первая п. 1 и п. 5 ст. 1 были изложены в новой редакции:

«1. Общественные советы – консультативно-совещательные, наблюдательные органы, образуемые министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан, а также органами местного государственного управления по вопросам их компетенции, за исключением государственных органов, указанных в части второй настоящего пункта, совместно с некоммерческими организациями, гражданами.»;

«5. К республиканскому уровню ОС относятся общественные советы, образуемые министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан, за исключением государственных органов, указанных в части второй пункта настоящей статьи, совместно с некоммерческими организациями, гражданами.»;

- законом РК от 04.05.2018 г. п. 1 ст. 5 был дополнен подпунктом 11) в части наделения ОС дополнительными полномочиями:

«11) участие в работе органов местного государственного управления по вопросам регулирования земельных отношений в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан.»;

- законом РК от 21.01.2019 г. пп. 5) п. 1 ст. 5 были изложены в новой редакции:

«5) участие в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, за исключением проектов нормативных правовых актов центральных и местных исполнительных органов, а также акимов, предусматривающих принятие решений об установлении (отмене) карантинной зоны с введением карантинного режима на соответствующей территории, об установлении (снятии) карантина и (или) ограничительных мероприятий в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан в области ветеринарии, а также объявление чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера;»;

- законом РК от 03.04.2019 г. п. 1 ст. 5 был дополнен подпунктом 12) в части наделения ОС дополнительными полномочиями:

«12) рассмотрение проекта решения местного исполнительного органа о создании индустриальной зоны регионального значения в соответствии с Законом Республики Казахстан «О специальных экономических и индустриальных зонах».»;

- законом РК от 03.07.2019 г. часть вторая п. 1 ст. 1 после слов «Высшего Судебного Совета Республики Казахстан» была дополнена словами «уполномоченного органа по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций».

В ходе деятельности ОС накопились определенные вопросы и пробелы в действующем законе. В итоге, рабочая группа при Министерстве информации и общественного развития РК, состоящая из членов ОС, юристов, представителей казахстанских и международных НПО, разработала поправки в закон. Проект поправок был размещен на портале «Открытые НПА»³.

Проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности общественных советов» (далее - законопроект) разработан в целях формирования оптимальной модели ОС, которая обеспечит их организационную эффективность, демократичность, гласность, прозрачность.

В законопроекте предусмотрены нормы, направленные на совершенствование механизма формирования и прекращения полномочий членов ОС, дополнение прав и обязанностей ОС и их членов, организационное обеспечение деятельности.

При разработке законопроекта были использованы результаты социологических исследований, правоприменительная практика, международный опыт, правовой мониторинг, рекомендации международных экспертов, в том числе ОЭСР и предложения ОС.

Проект закона обсужден на различных диалоговых площадках: Республиканская конференция ОС в г. Уральске, расширенное заседание рабочей группы по обсуждению законопроекта об

³ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности общественных советов». 02.11.2018 // <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=2007341>

общественных советах, панельная сессия VIII Гражданского форума, I и II Республиканский Мажилис общественных советов.

В настоящее время законопроект согласован с центральными государственными и местными исполнительными органами и внесен постановлением Правительства РК от 27 ноября 2019 года №882 в Мажилис РК.

Законопроектом предлагается:

1. Совершенствование механизма формирования ОС, прекращения полномочий членов ОС.

2. Уточнение некоторых полномочий ОС, прав и обязанностей членов ОС.

3. Решение вопросов финансового, материально-технического и кадрового обеспечения деятельности ОС.

4. Закрепление понятия «уполномоченный орган в сфере общественных советов», его компетенции, а также введение практики и разработки и предоставления Главе государства ежегодного национального доклада об ОС.

5. Редакционные улучшения законодательства по результатам правоприменительной практики.

Стоит отметить, что в процессе обсуждения законопроекта общественные советы предложили исключить норму о ротации, поэтому в последней редакции законопроекта ротация не предусмотрена.

Если смотреть конкретные вещи, то в законопроекте предлагаются следующие изменения:

1. В целях исключения при формировании ОС рабочими группами, возглавляемыми руководителями соответствующего государственного органа (местного представительного органа) предлагается закрепить норму, что руководители рабочих групп по формированию ОС избираются из числа членов рабочей группы, являющихся представителями гражданского общества.

2. Дополнительные выборы на оставшийся срок полномочий прекративших полномочия членов ОС будут проводиться в случаях:

- прекращения полномочий члена ОС, представляющего гражданское общество;
- необходимости увеличения численности ОС.

3. Будет формироваться резервный лист членов ОС. При его наличии необходимость проведения дополнительных выборов членов ОС будут определяться самим ОС. Новые члены ОС избираются на оставшийся срок полномочий, прекративших полномочия, членов ОС.

4. Будут включены нормы, регламентирующие процедуру прекращения полномочий членов ОС, в том числе в связи с:

- непосещением заседания ОС по неуважительным причинам более трех раз в течение одного года;
- поступлением члена ОС, избранного от гражданского общества, на государственную службу и др.

5. Предлагается в пункте 1 статьи 5 данного Закона норму «участие в разработке и обсуждении проектов НПА, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан» привести в соответствие со статьей 20 Закона «О правовых актах».

Также предлагается уточнить полномочие ОС по рассмотрению обращений физических и юридических лиц, чтобы такие обращения рассматривались именно по общественно-значимым вопросам соответствующей сферы или региона.

Кроме того, добавлено полномочие ОС на местном уровне по заслушиванию информации руководителей правоохранительных органов в пределах соответствующей административно-территориальной единицы по вопросам обеспечения законности и соблюдения прав и свобод человека, за исключением сведений, составляющих государственные секреты либо иную охраняемую законами Республики Казахстан тайну.

6. В целях повышения эффективности деятельности ОС в формировании механизма обратной связи с населением, проведении различных форм общественного контроля предлагается дополнить права членов ОС возможностями принятия участия в мероприятиях, проводимых государственными органами, обращения в государственные органы, за исключением госорганов при которых не образуются общественные советы.

7. Законопроектом предусматривается предоставление ОС права на получение от государственного органа, маслихата документа, удостоверяющего статус члена ОС для возможности

доступа в государственные органы, участия в мероприятиях государственных органов, проведении общественного контроля.

Также предлагается право общественным советам на создание по мере необходимости постоянных и/или временных рабочих органов: комитетов и экспертных групп для более детального изучения или решения актуального вопроса соответствующей сферы или региона.

Право на определение самим ОС перечня нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан связано с необходимостью формирования Общественным советом самостоятельной повестки их деятельности, направленной на решение актуальных вопросов соответствующей сферы или региона.

8. Законопроектом предлагается вопросы организационного обеспечения ОС на местном уровне передать в компетенцию местных исполнительных органов.

Так, компетенция утверждения состава ОС остается за местным представительным органом по представлению акима соответствующей административно-территориальной единицы, а компетенция организационного обеспечения деятельности ОС передана акиматам области, районного (города областного значения), города республиканского значения, столицы.

9. Решение финансового, материально-технического и кадрового обеспечения деятельности ОС посредством дополнения нормой о компетенции местных исполнительных органов соответствующей административно-территориальной единицы.

Согласно данной поправке руководитель соответствующего государственного органа, с участием которого образован ОС, а также аким соответствующей административно-территориальной единицы самостоятельно решают вопрос о возложении обязанностей секретаря ОС на работника, привлекаемого по договору в пределах фонда оплаты труда государственного органа либо на действующего работника государственного органа в соответствии с трудовым законодательством Республики Казахстан.

В целях устранения противоречия механизма финансово-материального обеспечения деятельности ОС принципу его деятельности на общественных началах предлагается в статье 4

Закона РК «Об общественных советах» уточнение принципа - деятельности его членов на общественных началах.

Данная поправка направлена на уточнение, что члены ОС осуществляют свои полномочия безвозмездно, а финансирование будет направлено строго на материально-техническое и кадровое обеспечение.

10. Законопроектом предлагается определение «уполномоченного органа в сфере общественных советов» как центрального исполнительного органа Республики Казахстан, осуществляющего руководство и межотраслевую координацию в сфере ОС.

В компетенцию уполномоченного органа в сфере ОС предлагается включить:

1) реализацию государственной политики по вопросам деятельности ОС;

2) осуществление координации и методического сопровождения деятельности ОС на республиканском и местном уровнях;

3) разработку предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан по вопросам деятельности ОС;

4) разработку и утверждение Типового положения об Общественном совете;

5) разработку и утверждение Порядка организации и проведения общественного контроля;

6) ежегодное осуществление подготовки и внесения Национального доклада о деятельности ОС в Республике Казахстан в Правительство Республики Казахстан для последующего представления Президенту Республики Казахстан не позднее 25 декабря текущего года;

7) разработку рекомендаций по формированию состава ОС и иные полномочия, предусмотренные законодательством РК.

11. Предлагается уточняющая редакция, что кандидат в члены ОС не должен иметь судимость, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке. Поправка направлена на приведение в соответствии с действующим законодательством по аналогии с п. 4 ст. 4 Конституционного закона РК «О выборах».

2. Анализ текущего состояния деятельности ОС в Казахстане

2.1. Качественный состав

В 2019 году сформирован очередной состав ОС на республиканском и местном уровнях ввиду истечения срока полномочий составов, сформированных в феврале 2016 года.

Всего по стране во 2 созыве действует 233 ОС, в том числе 17 советов на республиканском уровне, 17 - на уровне областей, городов Нур-Султан, Алматы и Шымкент, 199 советов - в городах и районах. В составе 233 ОС на сегодняшний день 3632 членов.

Анализ состава ОС местного уровня

В Республике Казахстан действует 216 ОС местного уровня, с общим составом 3305 членов, из них гражданское общество представляют 2084 человек, от госорганов, депутатов и бюджетных организаций – 1221 человек.

Представительство гражданского общества в составах ОС РК <i>по данным Министерства информации и общественного развития РК</i> 2019 год <i>Человек</i>								
Регион	Кол-во	НПО	Профсо юзы	СМИ	Бизнес структуры	Полит. партии	Обществ енные деятели	прочие
Акмолинская	171	54	8	14	37	9	3	46
Актюбинская	186	62	6	6	38	11	0	63
Алматинская	248	103	13	14	37	9	5	67
Атырауская	72	22	1	6	17	5	1	20
Жамбылская	135	36	5	9	21	7	2	55
ВКО	122	34	7	10	27	10	0	34
Карагандинская	202	46	8	12	51	11	1	73
Кызылординская	94	29	1	5	16	13	5	25
Костанайская	137	41	7	5	43	11	1	29
Мангыстауская	100	26	2	6	22	14	1	29
Павлодарская	116	31	7	5	30	11	4	28
Туркестанская	184	50	7	11	23	10	1	82
СКО	111	42	9	3	24	12	1	20
ЗКО	145	53	3	5	43	3	0	38
Нур-Султан	21	14	0	0	4	3	0	0
Алматы	26	17	1	1	5	1	0	1
Шымкент	16	10	0	1	4	0	0	1
Всего	2084	668	85	113	442	140	25	611

Структура гражданского общества в советах местного уровня в обобщенном виде включает в себя:

668 человек представляющих НПО или 32% от общего количества членов ОС местного уровня,

442 человек (21%) – бизнес-сообщество,

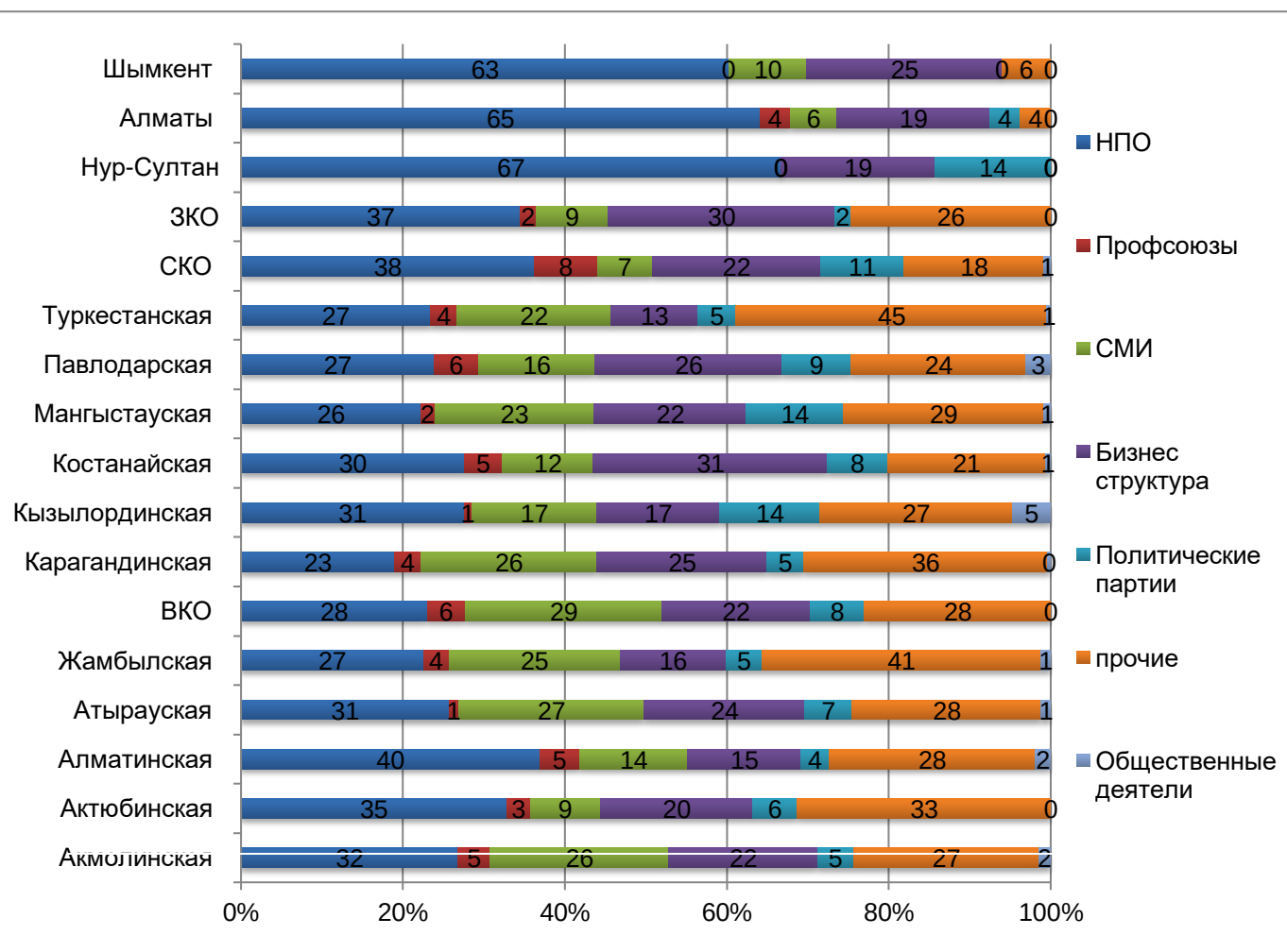
89 человек (4%) от профсоюзов,

122 человека (6%) из СМИ,

140 человека от филиалов политических партий (7%), включая Нур-Отан - 99 чел., Акжол – 10 чел., Ауыл – 11 чел., КНПК -11 чел., Бирлик - 3 чел.,

25 (1%) общественных деятелей и 611 человек (29%) из прочих сфер.

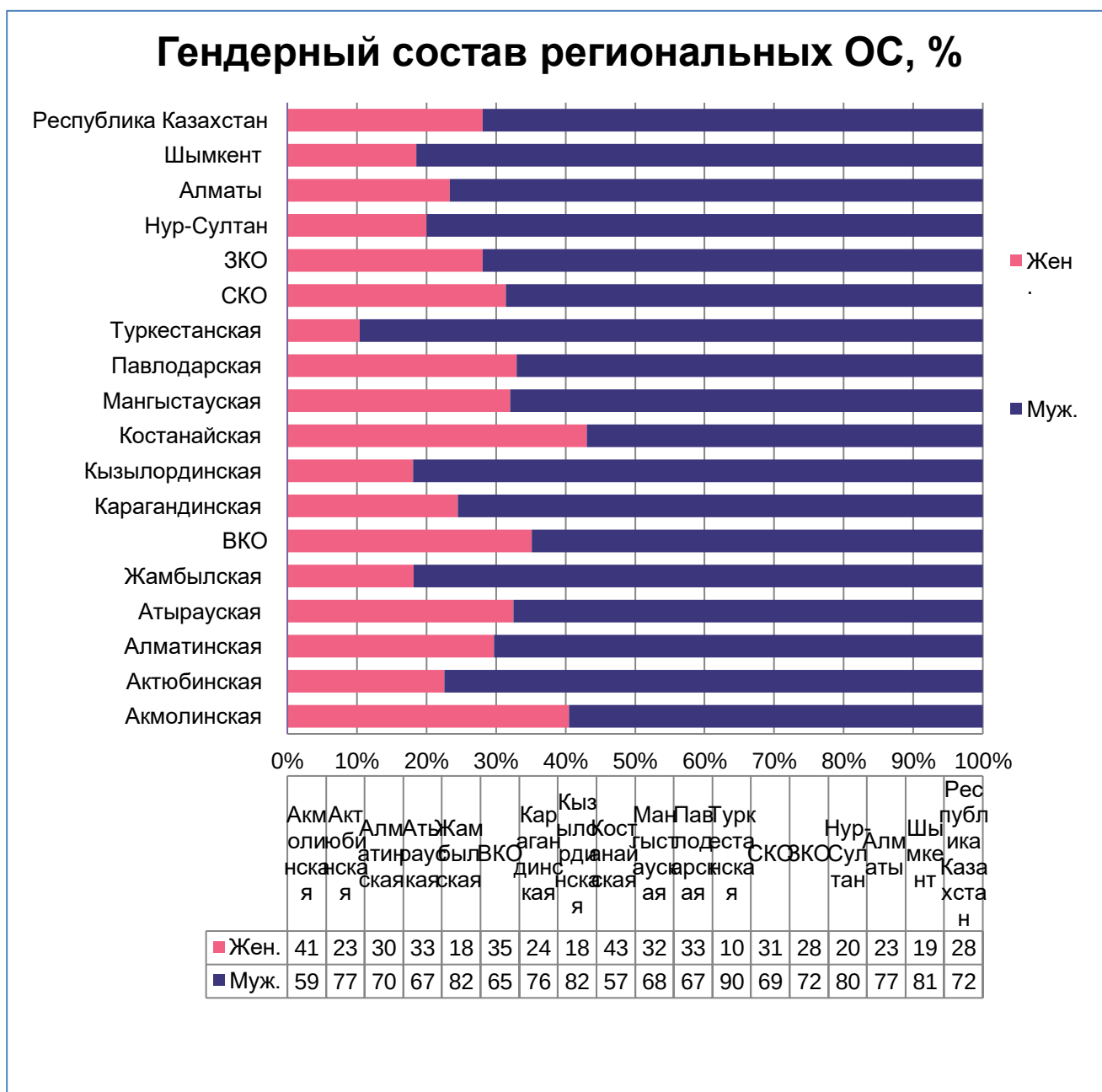
Графически представительство гражданского общества в общественных советах местного уровня в разрезе регионов и процентном соотношении выглядит следующим образом:



Гендерный состав ОС местного уровня

Во всех составах региональных ОС преобладает представительство мужчин.

В среднем по Республике Казахстан процент представительства женщин в деятельности ОС не превышает 35%, за исключением ОС Акмолинской и Костанайской областей, где женское участие составляет более 40%.

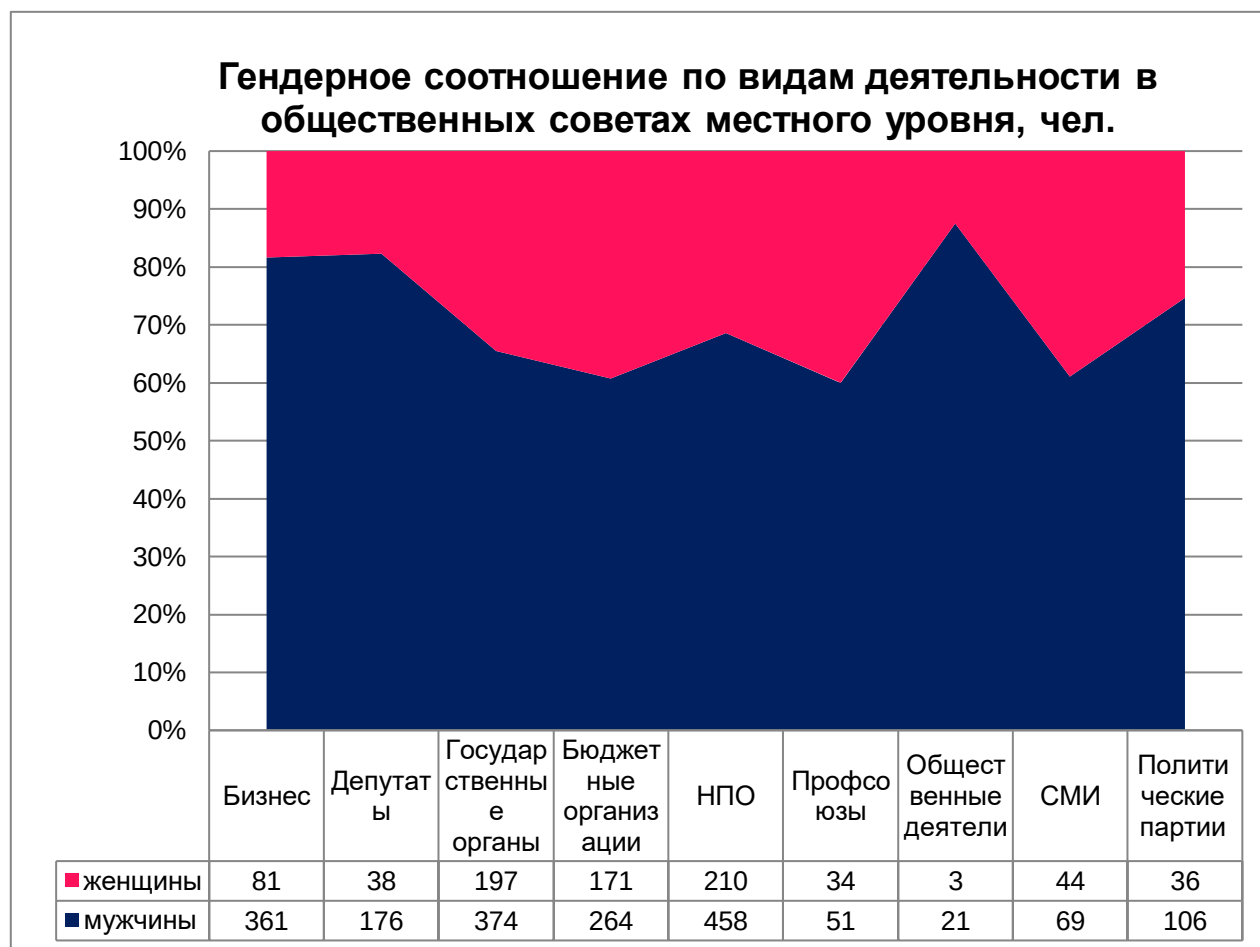


Наиболее ощутимый гендерный разрыв наблюдается в южных регионах страны, а именно в Туркестанской области – всего 10%

членов ОС являются женщинами, Жамбылской – 18%, Кызылординской – 18% и г.Шымкент – 19%.

В целом по республике можно отметить неоднородность составов ОС, в которых присутствие женщин составляет в среднем 1/3 часть от общего количества членов ОС.

В структуре ОС местного уровня в гендерном разрезе по всем видам деятельности среди членов ОС также преобладает количество мужчин.

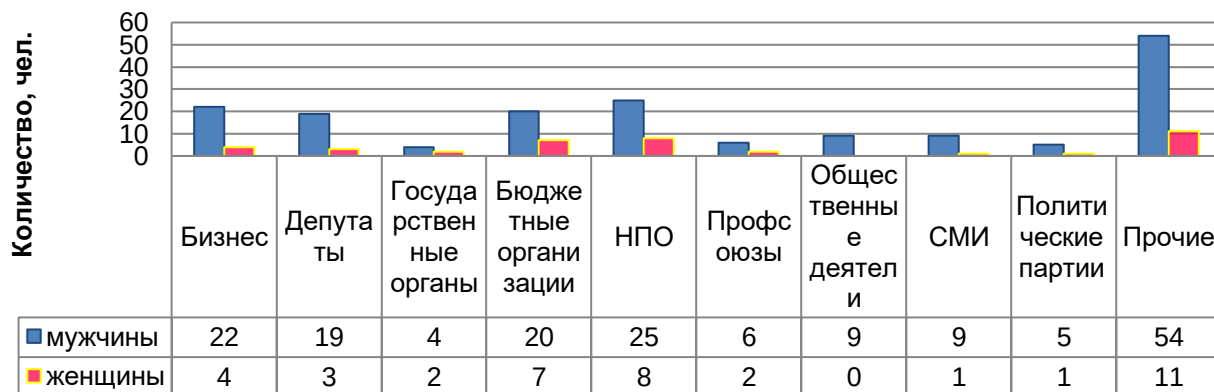


Наибольший гендерный разрыв наблюдается среди представителей бизнеса, депутатов, общественных деятелей и политических партий.

По остальным видам деятельности представительство женщин в составах ОС находится в пределах 1/3 части.

Анализ председательствующего состава по гендерному распределению и видам деятельности также показывает существенный разрыв в соотношении мужчин и женщин.

Председатели ОС местного уровня



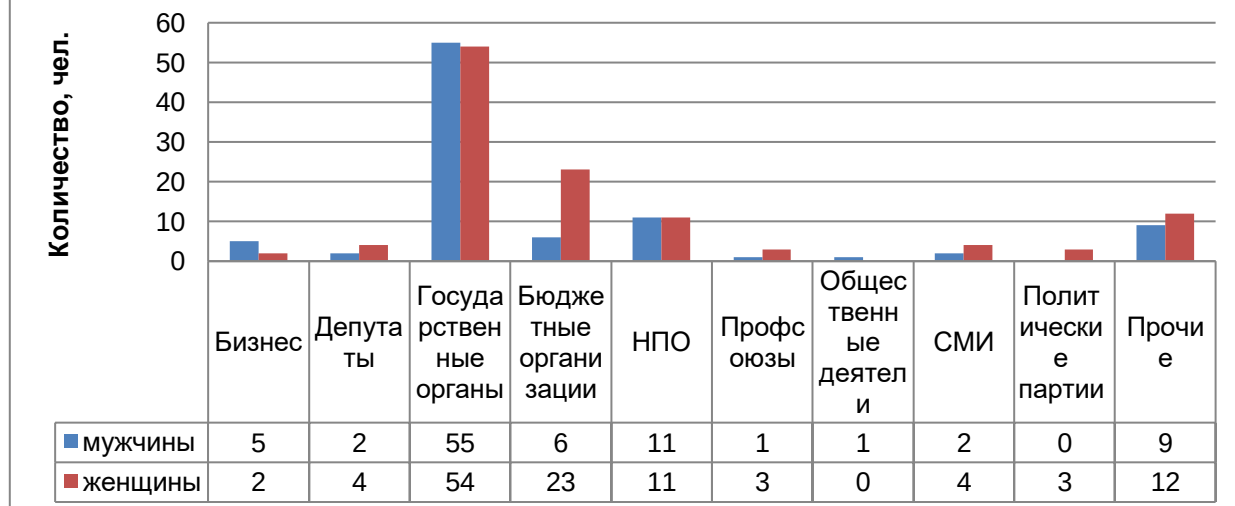
Всего 39 из 216 или 18% ОС местного уровня функционируют под председательством женщин.

По видам деятельности гендерное распределение среди председателей ОС показывает существенный перевес представительства мужского пола более чем в 3 раза, за исключением ОС, в которых председатели избраны из числа представителей государственных органов.

Здесь стоит отметить, что практика избрания председателя ОС местного уровня из числа представителей государственных органов имеется только на районном уровне.

Немного иначе выглядит гендерное распределение по видам деятельности среди секретарей региональных ОС.

Секретари ОС местного уровня



Здесь не наблюдается большого гендерного разрыва по видам деятельности, кроме как среди представителей бюджетных организаций, где доля мужчин уступает представительству женщин в секретариате ОС, бизнеса, где, наоборот, представительство мужчин больше, и в категории общественных деятелей избран секретарем ОС только 1 человек, который является мужчиной.

Имеется гендерное равенство среди секретарей ОС из числа представителей неправительственных организаций и приближено к гендерному равенству по представителям государственных органов.

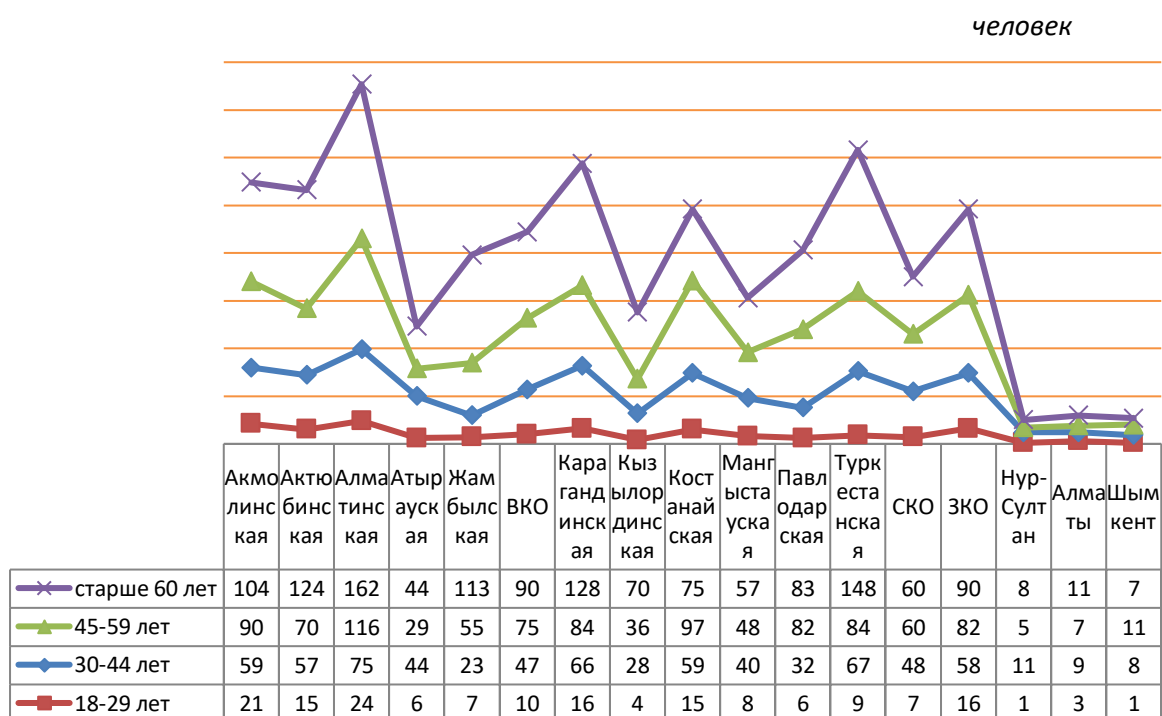
По остальным видам деятельности перевес происходит в сторону представительства женщин.

Возрастной состав региональных ОС

Анализ составов ОС местного уровня по возрастному распределению проведен по возрастным группам 18-29 лет, 30-44 лет, 45-59 лет, старше 60 лет.

Почти во всех составах ОС в целом по регионам преобладает возрастная группа старше 60 лет. Исключением является СКО, где наблюдается равенство групп старше 60 лет и 45-59 лет, г.Нур-Султан с преобладанием группы 30-44 лет и г.Шымкент – 45-59 лет.

Возрастной состав региональных ОС



Количество членов ОС в возрастных группах от 30 до 44 лет – 22% и от 45-59 лет – 31%.

Члены ОС в возрасте старше 60 лет составляют 42% от общего количества человек в составе ОС в целом по стране.

Самому взрослому члену регионального ОС исполнилось 72 года, самому молодому – 21 год.

В региональном разрезе составы ОС по соотношению возрастных категорий различаются.

Только по соотношению возрастной категории 18-29 лет по регионам наблюдается схожесть, однако в составах региональных ОС молодежь занимает наименьшую долю, всего 5% от общего числа членов ОС.

Анализ состава ОС республиканского уровня

Всего на республиканском уровне сформировано 17 ОС с общей численностью 316 человек.

Численность составов ОС республиканского уровня варьируется от 9 человек до 31 человек.

Представительство в составах ОС республиканского уровня <i>по данным Министерства информации и общественного развития РК</i> 2019 год						
№	Наименование ОС	госорган	Общее кол-во	Представительство		Соблюдение п.7 ст.1 Закона «Об общественных советах» ⁴
				Представители государственной власти	Гражданское общество ⁵	
1	ОС по государственным финансам	МФ	15	5	10	✓
2	ОС по вопросам деятельности органов внутренних дел	МВД	25	6	19	✓
3	ОС по вопросам культуры и спорта	МКС	18	2	10	✓

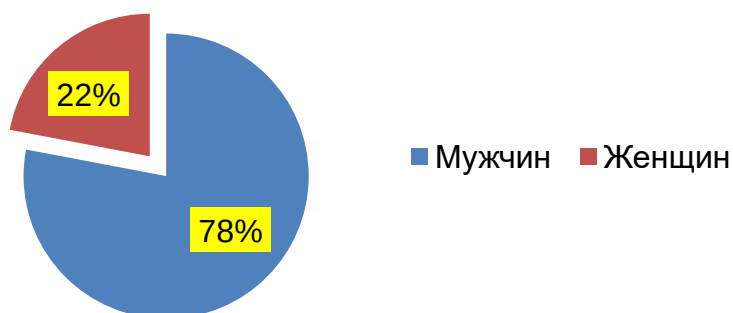
⁴ п.7 ст.1 Закон Республики Казахстан «Об общественных советах»: Количество представителей гражданского общества в Общественном совете должно составлять не менее двух третей от общего числа его членов.

⁵ Гражданское общество рассматривается как совокупность граждан, не приближенных к рычагам государственной власти.

4	ОС по вопросам социально-трудовой сферы	МТЗСН	9	3	6	V
5	ОС по вопросам деятельности органов по делам государственной службы РК	АГДС	11	3	8	V
6	ОС по инвестициям и развитию	МИИР	22	6	16	V
7	ОС Министерства здравоохранения РК	МЗ	16	4	12	V
8	ОС по вопросам топливно-энергетического комплекса	МЭ	15	5	10	V
9	ОС по вопросам деятельности Министерства иностранных дел РК	МИД	23	3	20	V
10	ОС Министерства цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности РК	МЦРИА П	18	6	12	V
11	ОС по вопросам образования и науки, защиты прав детей	МОН	19	5	14	V
12	ОС Министерства национальной экономики	МНЭ	13	3	10	V
13	ОС в сфере информации и общественного развития	МИОР	23	2	21	V
14	ОС по вопросам деятельности органов юстиции	МЮ	27	8	19	V
15	ОС по вопросам развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан	МСХ	18	4	14	V
16	ОС Министерства торговли и интеграции	МТиИ	13	3	10	V
17	ОС Министерство экологии, геологии и природных ресурсов	МЭГиПР	31	9	22	V
18	ОС Агентство РК по противодействию коррупции	АПК	По состоянию на ноябрь 2019 года еще не сформирован			
ИТОГО			316			

Как видно из приведенной таблицы, составы ОС республиканского уровня сформированы с соблюдением количественного представительства гражданского общества, которое по требованию п.7 ст.1 Закона РК «Об общественных советах» должно составлять не менее двух третей от общего числа его членов.

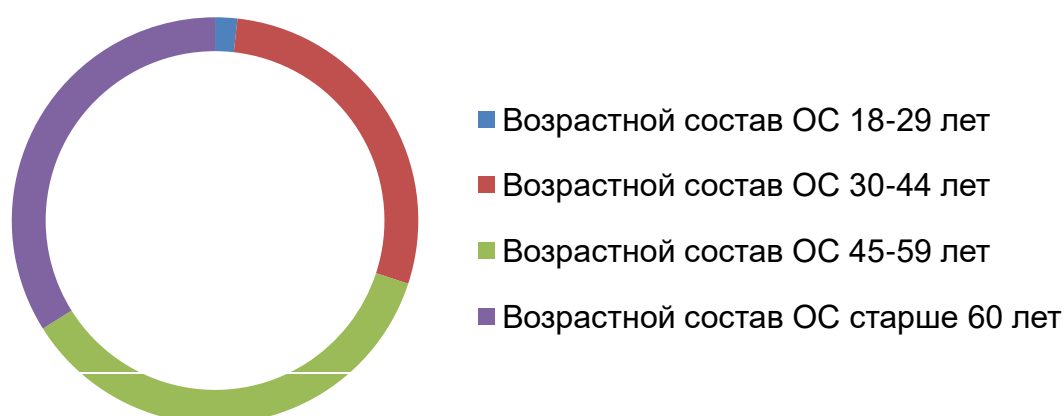
Гендерное соотношение в составах республиканских ОС



В разрезе гендерного распределения в составах республиканских ОС в основном преобладает представительство мужчин, которое занимает 78 % от общего числа членов.

Также анализируя, состав ОС по возрастному коридору следует отметить, что в деятельности республиканских ОС участие молодежи незначительно.

По остальным возрастным категориям, в общем, наблюдается равное распределение.



2.2. Анализ публичности, доступности и информированности населения о деятельности ОС

Информация об общественных советах размещается на интернет портале «Открытое правительство», официальных интернет-ресурсах государственных органов, акиматов и маслихатов, сайтах ОС и в социальных сетях.

У 4 региональных ОС из 17 есть собственный сайт.

9 областных советов используют сайты маслихатов, информация о деятельности 8 ОС публикуется на сайтах областных акиматов.

Имеются страницы в социальных сетях у 5 региональных ОС и 1 ОС республиканского уровня.

Информация об ОС республиканского уровня размещена на сайтах центральных государственных органов, а также на интернет портале «Открытое правительство» в разделе «Открытые данные» имеются сведения о 6 республиканских ОС.

Портал содержит актуальную информацию по составам ОС с указанием должности и контактных данных, график проведения заседаний, план работы ОС, информацию о работе ОС.

В основном на сайтах госорганов размещена информация о Законе РК «Об общественных советах», Положение об ОС, составах ОС (список с ФИО и должностью), протокола и редко рекомендации.

Также на сайтах госорганов имеются объявления о процедурах формирования ОС, начала приема заявлений в новый состав и об утверждении положения ОС.

Большинство сайтов государственных органов республиканского уровня не содержат состав Президиума, отсутствует информация о комиссиях и контактах членов ОС. Только на 2 министерских сайтах опубликованы контакты членов ОС.

Такое положение не обеспечивает обратную связь с населением, граждане не знают куда писать и пользуются в основном функционалом сайта «Обратная связь» или блог руководства госоргана.

На региональном уровне также не налажена обратная связь через сайты маслихатов. Существует практика, когда гражданин обратился с вопросом к ОС города через сайт маслихата. В итоге вопрос был отработан в рамках депутатского запроса и по нему дан ответ от имени городского маслихата.

Также по итогам анализа отмечается, что в течение года не достаточно освещается деятельность ОС, что не позволяет гражданам понять специфику деятельности ОС, по каким вопросам обращаться в ОС, процедуры решения вопросов ОС.

Информация на сайтах государственных органов о мероприятиях с участием ОС готовится в основном госорганом с уклоном на информативность о своей деятельности, без освещения вклада ОС в рассмотрении того или иного вопроса.

Кроме того, в большинстве случаев, информация по вопросам реализации полномочий ОС выражается кратко в форме констатации факта дачи рекомендаций, и только в итоговых протоколах заседаний.

Мало в открытых интернет источниках информации о взаимодействии ОС с гражданским обществом и государственными органами.

В связи с чем, деятельность ОС всех уровней видится разовой, проводимой в рамках заседания.

Информация по принятым решениям, отражающаяся в протокольных документах также является недостаточной для раскрытия и понимания деятельности ОС, так как не содержит сведений о реализованных мероприятиях в рамках полномочий ОС для принятия соответствующего решения.

В этом направлении также отсутствует информация о результатах рассмотрения госорганами рекомендаций ОС и мотивированных ответах по ним. Это не обеспечивает население информацией о том, на какие вопросы обращать внимание в процессе своего вовлечения в общественный контроль и как корректировать направление общественной активности.

Необходимо, чтобы существующая практика отдельных ОС, которые выстраивают рассмотрение вопроса с применением форм общественного контроля, особенно при обсуждении НПА, обрела массовый характер среди всех членов ОС как республиканского, так и местного уровня.

В качестве примера можно привести кейс, когда в 2018 году члены ОС г.Алматы при рассмотрении проекта решения акимата в процессе выработки рекомендаций провели общественный мониторинг.

По итогам работы, информация о проведенных мероприятиях, выработанных решениях и принятых рекомендациях подробно описана на сайте ОС г.Алматы.

Описание подходов и методов, а также причин выбора того или иного метода способствует формированию базы знаний и практики ОС.

В рамках подготовки комплексного доклада о деятельности ОС проведен опрос населения, в ходе которого респондентам были заданы вопросы об их информированности.

Так на вопрос наблюдения в СМИ информации о деятельности ОС большая доля ответов свидетельствует о незаметности таких сведений.

Как часто Вы замечали в СМИ информацию об ОС и их деятельности?		
Значения	Частоты	Процент
Очень часто	87	9,60%
Скорее часто, чем редко	134	14,70%
Скорее редко, чем часто	349	38,40%
Нет, никогда не слышал	101	11,10%
Не обращал внимания	229	25,20%

Однако при сопоставлении ответов о степени внимания к такой информации установлена взаимосвязь восприятия информации и знания респондентов об институте ОС.

Ответы «Очень часто» и «Скорее часто, чем редко» дали респонденты, которые имеют больше представления о существовании данного института – читали Закон РК об ОС, взаимодействовали с ОС, отслеживают информацию и т.д.

Представление респондентов об общественных советах

*допускалась множественность ответов



В целом исследование показало, что, при необходимости, информацию об общественных советах обычно получают путем запросов в поисковых системах. Однако не все страницы ОС на государственных ресурсах эффективно настроены для выдачи в поисковых системах.

В соответствии с п.6 ст.13 Закона РК «Об общественных советах» организационное обеспечение деятельности ОС осуществляется соответствующим госорганом, с участием которого образован ОС.

Поэтому госорганам и аппаратам маслихатов целесообразно провести оптимизацию страниц ОС на своих информационных ресурсах для эффективности выдачи информации об их деятельности в поисковых системах.

Также эффективность поиска информации об ОС можно повысить через создание единого набора #хэштэгов для ОС.

В плане освещения деятельности ОС посредством теле-, радио вещания наиболее часто информация проходит в новостных сюжетах. Также некоторые члены ОС участвуют в теле-, радиопрограммах.

Вместе с тем, опрос населения показал, что наибольшей популярностью пользуются социальные сети, которые доступны для пользователей через их гаджеты в любое время. Их отметили практически все респонденты. На втором месте средством получения информации отмечены официальные интернет ресурсы. И значение ТВ и радио заняло третью позицию в предпочтениях по информационным ресурсам.

Стоит отметить, что ТВ и радио в основном отмечены респондентами в возрастных категориях от 46 лет и старше.

Предпочтения населения по информационным ресурсам		
*допускалась множественность ответов		
Значения	Частоты	Процент
ТВ и радио	227	24,9%
Официальные интернет ресурсы	490	53,8%
Соцсети	866	95,2%
другое	94	10,3%

Несмотря на улучшение ситуации с осведомленностью граждан, в связи с информационно-разъяснительными мероприятиями, проведенными в период 2017-2018 гг., стоит отметить, что в большей степени представление у населения о роли и деятельности данного гражданского института формируют СМИ. При этом экспертный опрос

показал неудовлетворенность членов ОС тем, как в СМИ раскрывают тему и проблематику вопроса.

По мнению, экспертов, принявших участие в социологическом исследовании в рамках подготовки комплексного доклада, «в основном, СМИ очень любят конфликтные ситуации, которые часто возникают в деятельности ОС, а текущую работу они раскрывают слабо. Хотя, на самом деле, основным является содержание работы текущей деятельности ОС».

Также есть мнение, что «СМИ не только слабо освещают работу ОС, но и не раскрывают повестку дня нашего общества.

То есть, имеются вопросы, которые не освещаются или не находят должного отражения, что-то проходит через социальные сети».

По мнению экспертов это является одной из причин того, что социальные сети с большим перевесом забирают мнения и доверие народа, а СМИ потеряли это преимущество.

В целях поддержки ОС и решения вопроса по обеспечению публичности деятельности ОС в 2016 году был разработан корпоративный сайт ОС, призванный аккумулировать всю информацию о действующих ОС республиканского и регионального уровней.

В 2019 году в рамках реализации грантового финансирования проекта на тему: «Повышение устойчивости и развитие республиканских и местных ОС» пересмотрена концепция сайта kazkenes.kz, который в текущем виде имеет следующие разделы:

«новости»: с 2016 по 2019 годы;

«интерактивная карта» - через карту можно ознакомиться с составами региональных и республиканских членов ОС;

«проблемные вопросы» - раздел предназначен для заполнения проблемных вопросов, который не нашел своего решения на региональном и/или республиканском уровне;

«реестр проблемных вопросов» - после заполнения, проблемный вопрос будет занесен в Реестр. Также данному проблемному вопросу будет присвоен «Статус», по которому будет видно решен ли вопрос;

«экспресс-опрос» - состоит из одного актуального проблемного вопроса и 4 вариантов ответов. Данный экспресс-опрос создан с

целью узнать мнение о деятельности ОС, от всех заинтересованных граждан Республики Казахстан;

«документы» - в данном разделе размещены методические пособия, доклады, экспертные рекомендации, положительные практики и другие полезные материалы.

Сегодня kazkenes.kz решает проблему поиска информации об общественных советах в различных источниках, так как представляет собой интернет ресурс, объединяющий информацию об их деятельности.

Для эффективного развития kazkenes.kz необходимо проводить на постоянной основе работу по информированию широких масс населения РК, в том числе путем размещения описания и ссылки на kazkenes.kz на всех текущих страницах ОС, расположенных на официальных сайтах госорганов и маслихатов.

Также законодательство РК устанавливает целью ОС выражение мнения гражданского общества по актуальным и общественно-значимым вопросам.

В этом ключе одной из задач ОС является представление интересов гражданского общества и учет мнения общественности при обсуждении и принятии решений на республиканском и местном уровнях.

Однако на сегодняшний день механизм массового выражения и учета ОС мнения населения, в том числе гражданские инициативы, находится на стадии развития.

Предусмотренные инструменты организации сбора мнений общественности в рамках общественного контроля являются трудо- и ресурсозатратными и не всегда эффективными с точки зрения охвата.

С учетом этого, для успешной реализации задач функционирования ОС необходимо расширить аудиторию и потенциал существующей информационной инфраструктуры.

В качестве решения предлагается создание мобильного приложения для поддержки деятельности ОС РК на базе IOS и Android.

Мобильное приложение может обеспечить эффективную обратную связь, а также на постоянной основе формировать базу данных и аналитику по волнующим население вопросам.

Реализация данного этапа развития информационной инфраструктуры ОС будет способствовать вовлечению населения в процесс принятия решений и учета мнений.

Также в Республике Казахстан функционирует интернет портал «Открытые данные», который является частью инициативы «Открытое правительство» и отдельным элементом Электронного правительства Республики Казахстан.

При помощи портала «Открытые данные» общественность может легко находить, загружать и использовать информацию, которую размещают государственные органы.

Основной целью портала «Открытые данные» является предоставление возможности для общественности участвовать в управлении государством посредством использования данных и создания на их основе приложений, проводить всесторонние анализы и исследования.

В описании портала отмечено, что успех портала «Открытые данные» всецело зависит от того, насколько население будет вовлечено в работу, как самого портала, так и в работу с данными.

В этой связи целесообразно провести ряд мероприятий по интеграции ОС в систему «Открытые данные».

Для этого необходимо разработать комплекс обучающих мероприятий среди ОС по работе с порталом и обработке наборов данных, ввести отдельные учетные записи для членов ОС для выделения их из общей массы пользователей, предусмотреть в каждом государственном органе, размещающего данные на портале, координатора по работе с ОС, который будет консультировать членов ОС и обобщать предложения по содержанию информации с целью обеспечения для широкой общественности понятности информации, публикуемой на портале о результатах деятельности органов, в том числе по управлению государственными финансами.

Оценивая потенциал kazkenes.kz и портала «Открытые данные», экспертами предлагается рассмотреть возможность налаживания эффективного взаимодействия этих интернет-ресурсов по обмену информацией и учету мнений, что возможно осуществить на базе мобильного приложения для поддержки деятельности ОС в РК.

2.3 Механизмы взаимодействия ОС с общественными структурами, открытость госорганов при реализации функций общественного контроля

Хорошей практикой в деятельности ОС является наличие у них групповых чатов в популярных мессенджерах.

Например, внутренний чат ОС, в том числе областного с участием членов ОС всех районов, чат ОС с участием экспертного сообщества, чат с участием представителей СМИ, чат с общественными организациями или единый чат со всеми представителями общественных структур и госорганами.

Такие средства коммуникации обеспечивают оперативность принятия решений с учетом мнений активных участников чатов, позволяют подпитывать СМИ актуальной информацией, а также организовывать процессы общественного мониторинга.

В 2019 году в некоторых регионах неправительственными организациями реализованы проекты в рамках государственного социального заказа, направленные на повышение устойчивости и поддержку деятельности ОС.

Так, в Северо-Казахстанской области по государственному социальному заказу Управления внутренней политики проведены обучающие мероприятия и разработан сайт для ОС.

В Восточно-Казахстанской области с 2019 года реализуется 3-х летний проект на тему: «Развитие местного самоуправления путем привлечения населения к управлению территориями через деятельность ОС».

Проект позволяет обеспечить финансовую поддержку областного ОС, его методическое сопровождение, усилить координацию деятельности городских и районных советов.

Организована «обратная связь» с населением через интерактивный проект «Полезный Совет», работу «Общественной приемной», «Горячей линии», проведение «Дней открытых дверей».

Можно также отметить несколько региональных примеров, демонстрирующих эффект и вклад ОС в решении местных проблем.

Общественным советом Жамбылской области впервые в республике создан координационный методический центр, который

будет на регулярной основе оказывать правовую, информационную и методическую помощь и содействие общественным советам на уровне районов, городов в их повседневной деятельности. В состав этого центра вошли активные, авторитетные члены ОС области.

Вместе с тем, ОС Жамбылской области инициировал и приступил к реализации нового проекта «Дни ОС Жамбылской области в районах и городах области», презентованного 16 октября 2019 года на конференции ОС, который поддержали все члены ОС области.

По данному проекту Общественным советом области созданы специальные группы, которые выезжают в сельские местности по утвержденному графику.

Члены специальных групп на местах проводят среди населения общественные приемы, встречаются с каждым из них, собирают и обобщают их проблемы, обращения, вопросы. Затем выносят на рассмотрение местных органов власти, об итогах принятого решения по поднимаемым вопросам незамедлительно информируют население.

Выездные встречи членов ОС в каждое село, в каждый аул позволяют напрямую вести диалог государства и населения, содействуют немедленному разрешению накопившихся проблем в каждом регионе, что уменьшает социальное напряжение среди населения.

В Кызылординской области отмечается эффективное взаимодействие областного ОС с государственными и общественными структурами в рамках общественного контроля по решению вопросов сохранения экологии и созданию благополучной окружающей среды.

Так, ОС Кызылординской области провел общественный мониторинг имеющихся на территории области свалок. В ходе мероприятия было выявлено неблагоприятное воздействие большой городской свалки на здоровье и жизни населения, а также на окружающую среду таких микрорайонов г.Кызылорды, как «Белкуль», «КБИ», «Саяхат», «Тасбогет», «СПМК».

В этой связи, ОС области инициирован вопрос о закрытии старого мусорного полигона с предложением об открытии нового полигона. В итоге вопрос предоставления земельного участка для

полигона решен положительно, выделено 20 гектаров земельного участка.

При содействии ОС области также положительно решен вопрос финансирования нового объекта. Стоимость нового проекта составляет 1,2 млрд. тенге, из них - 50% расходов предусмотрено из областного бюджета, 50% - за счет частных инвесторов. Мощность проекта составляет – 60 тыс.тонн отходов в год.

Для строительства нового полигона открыты дополнительно 40 рабочих мест. В настоящее время активно ведутся мероприятия по завершению нового объекта.

В Акмолинской области г.Кокшетау проведен общественный мониторинг по соблюдению положений Закона РК «О защите прав потребителей», где обсуждены вопросы соблюдение санитарных норм в общественных местах, общественном транспорте и объектах социально-культурного назначения. Рекомендации Общесмтвенного совета направлены руководителям соответствующих госорганов и организаций для исполнения.

Общественным советом г.Нұр-Сұлтан рассмотрен немаловажный вопрос для крупного мегаполиса реализация проекта «1000 мест – уличная торговля», создана рабочая группа. Рабочая группа выявила ряд существенных нарушений, такие как: отсутствие согласования участков со службами коммуникаций, кооперативами собственников квартир, жителями близлежащих домов и районными акиматами, отсутствие инфраструктуры. Поступают жалобы от жителей города на установку объектов стихийной торговли без наличия разрешительных документов, что влечет за собой несвоевременный вывоз твердых бытовых отходов с прилегающей к объекту территории и приводит к неприглядному внешнему облику столицы.

В некоторых районах города имеются недостатки, которые портят архитектурный облик столицы и вызывают нарекания со стороны горожан, тогда как в периферийной части города не наблюдается большой активности в части размещения торговых павильонов уличной торговли.

Предпринимателями не всегда проводятся работы по восстановлению прилегающей территории после подключения к инженерным сетям.

По результатам обсуждения приняты рекомендации. В них отражены все выявленные недоработки и даны соответствующие рекомендации, которые направлены на исполнение в адрес государственных учреждений и подведомственных организаций акимата столицы.

В апреле 2019 года в Атырауской области на заседании ОС области рассмотрен вопрос о состоянии оказания государственных услуг населению. По данному вопросу заслушан отчет руководства регионального филиала Государственной корпорации «Правительство для граждан».

ОС г. Алматы провел в ноябре 2019 года общественные слушания по вопросу «Обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды и сохранения природных ресурсов на территории города Алматы». Информация о программе мероприятия, целях, задачах, рекомендации и предложения находятся в открытом доступе на сайте ОС г.Алматы almatykenes.kz.

В рамках обсуждения вопросов взаимодействия ОС с государственными органами и общественными структурами, членами ОС местного уровня отмечено, что поддержка на уровне руководства региона имеется, что говорит о понимании роли ОС в процессе принятия государственных решений.

Однако на уровне исполнителей в государственных органах все еще имеется потребность в повышении квалификации государственных служащих в части эффективного взаимодействия с ОС.

Также в ходе исследования отмечена система отслеживания ответов при межуровневом взаимодействии государственных органов в решении общественно-значимых вопросов, поднимаемых общественными советами. В частности, общественные советы не могут отследить статус решения вопроса, вынесенного на межведомственный уровень.

Например, волнующие население региона вопросы, не всегда возможно решить на уровне акимата.

Так, в Западно-Казахстанской области, в мае 2019 года, ОС области поставил перед акиматом вопрос дороговизны авиабилетов из/в г.Уральск в/из г.Нур-Султан и г.Алматы.

Данный вопрос, опубликованный членом ОС ЗКО в социальной сети Facebook, имел широкий резонанс и собрал много мнений в

поддержку поставленного вопроса. В комментариях пользователи подтверждали высокую стоимость авиабилетов.

Данный запрос был принят акиматом в обработку, по результатам чего направлен запрос в г.Нур-Султан в уполномоченный орган в сфере антимонопольного регулирования. По состоянию на ноябрь 2019 года известно, что ответ в ОС ЗКО еще не представлен.

Проблема заключается в том, что существует пласт вопросов, влияющих на социальную напряженность в регионе, но решения, по которым принимаются на уровне республики.

Соответственно, акимат занимает позицию посредника. В таких случаях ответственность за удовлетворение запросов населения через институт ОС выпадает за рамки действия Закона об общественных советах.

С другой стороны имеется возможность обращения ОС областного уровня в ОС республиканского уровня, в случае, приведенном выше, в ОС при Министерстве национальной экономики РК.

Однако практика показывает, что ОС часто направляют обращения путем внутриведомственных запросов через акимат или непосредственно в центральный государственный орган на имя руководителя, так как считают, что это наиболее действенный метод.

Акцентирование внимания на систему внутреннего взаимодействия между общественными советами всех уровней является ключевым моментом в вопросе обеспечения системного подхода к решению социально-значимых проблем.

Если вопрос областного уровня затрагивает сферы компетенции различных министерств, то региональным советам целесообразно подключать республиканские советы к поиску решения.

Таким образом, министерства будут обеспечены ясностью проблемных вопросов в зоне своей ответственности и заинтересованы в их решении на республиканском уровне.

При этом в процессе системной проработки вопросов, исходящих от ОС местного уровня, выявляются сопутствующие барьеры для полноценного социально-экономического развития Казахстана, поэтому важно, чтобы республиканские и местные советы, активно взаимодействовали друг с другом в зависимости от охвата проблемного вопроса.

Немаловажную роль в поддержке института ОС играет молодежь, и при поддержке учебных заведений и молодежных организаций могут создаваться условия для поиска решения проблем молодежи путем ее вовлечения в деятельность ОС по осуществлению общественного контроля.

Анализ качественного состава ОС показал малую долю участия молодежи в деятельности данного института.

Наличие в составах ОС молодежи может способствовать осуществлению деятельности ОС и продвижения общественного мнения через инструменты IT технологий, в том числе через социальные сети.

Учитывая тот факт, что на сегодняшний день общественный контроль является неотъемлемой частью государственного управления, необходимо внедрить учебные курсы с практическими занятиями в общественных советах в образовательные программы вузов соответствующих специальностей, например в области социологии, статистики и развития МСУ.

Таким образом, будет развиваться человеческий капитал в области общественного контроля, и осуществляться текущая поддержка членов ОС в реализации их деятельности. Также, по отзывам студентов о практике можно будет определять инертных членов ОС.

Также на сегодня необходимо уделить внимание процессам налаживания взаимодействия ОС с общественными структурами и проектными офисами.

Сегодня в Казахстане действуют специальные мониторинговые группы (СМГ) по вопросам реализации антикоррупционной политики на республиканском и областном уровнях.

Создаются и действуют проектные офисы по различным направлениям программ развития, в том числе «Рухани жаңғыру», «Адалдық аланы» и др.

Общественным структурам необходимо подключиться и снабжать общественные советы информацией, в том числе проводить общественный мониторинг по поручению ОС.

В этом контексте государственным органам целесообразно обеспечивать общественные советы информацией о действующих общественных структурах и проектных офисах в зоне своей ответственности.

Также уполномоченным должностным лицам по взаимодействию с институтами гражданского общества необходимо вплотную взаимодействовать с ОС для сокращения дистанции между обществом и государственными органами.

Грамотное налаживание взаимодействия ОС с общественными структурами будет способствовать достижению целей устойчивого развития ООН до 2030 года.

Выводы

Анализ текущей деятельности ОС приводит к выводу, что, несмотря на созданные условия в правовом поле, определяющие правовой статус, порядок формирования и организации деятельности, все еще остается ряд неурегулированных процедур, что может приводить к пассивности действия норм, предусмотренных действующим законодательством.

Однако решение многих вопросов предусмотрено в законопроекте, разработанном Министерством информации и общественного развития РК совместно с общественностью, который постановлением Правительства РК от 27 ноября 2019 года № 882 внесен на рассмотрение Мажилиса Парламента Республики Казахстан.

Например, согласно действующему законодательству, рекомендации ОС носят рекомендательный характер, но, тем не менее, они обязательны для рассмотрения всеми госорганами.

Также предусматриваются сроки предоставления госорганами мотивированных ответов в рамках реализации ОС своих полномочий.

Как правило, рекомендации ОС принимаются госорганами, в том числе разработчиками проектов НПА.

Однако существует практика, когда рекомендации ОС остаются без внимания и госорганами не предоставляется соответствующий мотивированный ответ.

В целях обеспечения правового статуса рекомендаций ОС, в процессе рассмотрения госорганами, принимающими предусмотренные законодательством РК решения, законопроектом предусматривается, что мотивированный ответ предоставляется в ОС в срок не более 1 месяца.

Введение уполномоченного органа в сфере ОС, с закреплением компетенции ежегодных национальных докладов об ОС, позволит скоординировать работу ОС и взаимодействие госорганов с ними по всей стране, а также комплексно решать возникающие вопросы в деятельности ОС.

Основным фактором успеха деятельности ОС является активизация участия граждан в процессе принятия государственных решений.

Эффективное вовлечение общественности в процесс принятия решений не является легкой и простой инициативой, это результат

накопленного опыта, постоянного взаимодействия с представителями гражданского общества. И, на данном этапе, институт ОС находится на стадии наработки опыта.

Соответственно, условием успеха является наличие регулярно повторяющихся мероприятий по привлечению населения в процесс обсуждения приоритетов и вариантов решения вопросов местного значения.

Гражданские инициативы, направленные на защиту общественных интересов, должны поддерживаться общественными советами, и важно, чтобы вклад ОС в решение конкретного социально-значимого вопроса широко освещался СМИ.

Руководителям государственных органов этот механизм позволяет правильно расставлять приоритеты и принимать продуктивные решения, основанные на знании потребностей общества.

Однако в ходе исследования представители районных ОС отметили, что все же присутствуют факты регулирования акиматом деятельности ОС. То есть на районном уровне некоторые ОС ждут одобрение акимата для поднятия острых социальных вопросов, что в корне нивелирует смысл работы данного института гражданского общества.

Анализ качественного состава ОС показывает на неоднородность представленности по гендерному признаку, возрастным группам и категориям граждан. Однако наблюдается слишком большой разрыв в возрастных группах и превалирование одного гендера над другим, что не обеспечивает должный баланс мнений. Мало представлена молодежь (18-30 лет) в составах ОС.

К слову, исследование компании Cloverpop из США в 2017 году доказало, что рабочие команды с неоднородным гендерным составом принимают лучшие решения по сравнению с решениями однородных по гендеру команд. Показатель качества решений повышался на 25%, а если добавлялось еще и возрастное, а также географическое разнообразие коллектива, то — на 50%. Фокус в том, что участники неоднородных команд смотрят на каждую проблему и задачу с разных сторон, и это улучшает групповое мышление.

Кроме того в вопросе реализации общественного контроля законодательство РК предусматривает процедуры, которые излишне

нагружают членов ОС, что приводит часто к выводу, что общественные советы не эффективны и пассивны.

Данная проблема отчасти решается новым законопроектом, согласно которому ОС наделяются правом на принятие решения по определению нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, подлежащих к рассмотрению на Общественном совете.

Вместе с тем, процедуры проведения качественного общественного контроля подразумевают укомплектованный штат аналитиков, переводчиков, юристов, социологов и т.д.

В данном ключе, создание соответствующих условий для качественного общественного мониторинга предполагает в первую очередь тесное взаимодействие, объединение ресурсов и потенциалов ОС и неправительственных организаций при поддержке государственных органов.

Также важно отметить, что сроки выработки общественными советами рекомендаций не регламентированы действующим законодательством, что предоставляет возможность общественным советам генерировать предложения на постоянной основе. Поэтому населению необходимо активнее вовлекаться в деятельность общественного контроля, чтобы максимально использовать потенциал института ОС.

В качестве дополнительных ресурсов для совершенствования деятельности ОС необходимо направить внимание на:

- ▶ повышение квалификации членов ОС, других представителей гражданского общества и государственных органов путем обмена опытом на республиканском и международном поле;

- ▶ активизацию неправительственного сектора в направлении информационно-аналитической поддержки деятельности ОС;

- ▶ вовлечение молодежи путем внедрения обучающих программ и практических занятий по основам проведения общественного контроля;

- ▶ проведение информационных кампаний среди населения по разъяснению механизма общественного контроля и роли ОС в вопросах выражения и продвижения общественного мнения;

- ▶ привлечение международных социальных инвестиций и ориентирование социальной ответственности бизнеса, в том числе

недропользователей, на развитие институтов гражданского общества в каждом регионе страны.

Вместе с тем, на данном этапе текущего развития ОС необходимо продолжить работу по созданию благоприятных условий для реализации форм общественного контроля и вовлечения граждан в процесс принятия государственных решений.

РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

1. В настоящее время общественные советы на местном уровне формируются местными представительными органами (маслихатами), хотя термин «органы местного государственного управления», используемый в п. 1 ст. 1 Закона РК «Об общественных советах» является широким.

Необходимо определить понятие «общественные советы» как «консультативно-совещательные органы, образуемые министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан, а также местными представительными органами (далее – совместно именуемые «государственные органы») по вопросам их компетенции, за исключением государственных органов, указанных в части второй настоящего пункта, совместно с некоммерческими организациями, гражданами».

2. Несмотря на то, что новым законопроектом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан» предлагается оставить без изменения действующее соотношение пропорции в составе рабочей группы по формированию ОС, некоторые эксперты полагают целесообразным снизить представительство госорганов.

Это объясняется тем, что при отборе членов ОС, гражданским обществом в большей степени обеспечивается эффективная деятельность ОС по выражению мнения гражданского общества и повышение доверия к общественным советам.

В связи с чем, предлагается рассмотреть изменение соотношения представителей гражданского общества и государственных органов в составах рабочей группы по формированию ОС и в составе ОС.

Эксперты полагают, что достаточно в рабочей группе 1 представителя государственного органа, с участием которого формируется ОС, и в составе ОС - 1 секретаря и представителя в президиуме.

Кроме того, рекомендуется участие в составе ОС представителей госорганов в качестве наблюдателей, но не членов, из числа руководителей ключевых структур министерства или акимата (например, кадровой политики, пресс-службы, собственной безопасности, стратегического планирования и др.), участие которых на заседаниях ОС следует предусмотреть обязательным, без права их замены.

Это необходимо, для того, чтобы такие наблюдатели могли правильно и оперативно реагировать на информацию ОС по актуальным вопросам общественного контроля за деятельностью государственного органа.

3. В настоящее время функционируют консультативно-совещательные органы с использованием наименования «общественный совет» при негосударственных учреждениях и организациях, к примеру, ОС при АО «Единый накопительный пенсионный фонд», а также общественные советы в отдельных сферах (предпринимательство, государственные услуги и др.), не регулируемые Законом «Об общественных советах».

При этом, консультативно-совещательные, наблюдательные органы при государственных органах, образуемые в ином порядке, чем предусмотрено Законом РК «Об общественных советах», и некоммерческие организации не могут иметь наименование «общественный совет» и обладать в полном объеме полномочиями, установленными этим Законом.

В целях приведения в соответствие с действующим законодательством необходимо провести соответствующие работы по переименованию созданных в ином порядке консультативно-совещательных органов, использующих наименование «общественный совет».

4. По мнению членов ОС, на сегодняшний день довыборы в состав ОС проводятся рабочей группой неэффективно. Потому что члены рабочей группы не представляют собой задачи, которые должны решать члены ОС и, соответственно, они не могут квалифицированно выбрать людей.

Более эффективно, когда ОС самостоятельно проводит довыборы. Собеседование с кандидатами на условиях публичности, а не только на основании ознакомления с документами, позволяет отсеивать некомпетентных кандидатов.

Поэтому при разработке Типового положения и методических рекомендациях по составам ОС предлагается предусмотреть процедуру собеседования кандидата с членами президиума ОС.

5. В Законе РК «Об общественных советах» предусмотрено, что в целях реализации своих полномочий члены ОС имеют право, в том числе, доступа в государственные органы, органы местного государственного управления на основании и в порядке, которые установлены законодательством Республики Казахстан.

В законодательстве РК отсутствуют нормы, которые оговаривают основание и порядок доступа конкретно для членов ОС в государственные органы, органы местного государственного управления.

На общественные советы распространяются нормы Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», соответственно члены ОС имеют доступ в государственные органы, органы местного государственного управления на общих основаниях как физические лица.

Учитывая, что общественные советы реализуют общественно-значимые задачи необходимо конкретизировать определение, основание и порядок доступа конкретно для членов ОС.

В рамках этого следует на уровне НПА обеспечить беспрепятственный проход в государственные учреждения членам ОС, а также гражданам и представителям НПО, осуществляющих общественный мониторинг по поручению ОС.

Таким образом, будет конкретизировано и обеспечено право членов ОС на доступ в государственные органы и органы местного государственного управления в рамках реализации полномочий ОС.

6. Законодательство об общественных советах в части проведения общественных слушаний содержит нормы, которые излишне регламентируют данную процедуру, что может повлечь нарушение принципа публичности работы ОС.

В пункте 8 Типовых требований к порядку организации и проведения общественных слушаний указано, что «участниками общественного слушания, имеющими право на выступление, являются приглашенные и граждане, зарегистрировавшиеся на выступление перед его началом».

Данное требование является излишним, поскольку необходимость и желание выступить у гражданина может возникнуть в ходе проведения общественного слушания по тому или иному вопросу. Более того, в данных Типовых требованиях детально не регламентирован сам механизм регистрации на выступление.

Второй проблемой проведения общественного слушания является его проведение республиканским общественным советом. Так, во втором абзаце пункта 8 Типовых требований указано, что «в общественном слушании, проводимом на республиканском уровне, могут принимать участие граждане, прошедшие регистрацию перед его началом».

Однако, на практике особый режим посещения здания Дома Министерств (г.Нур-Султан) затрудняет пройти такую регистрацию заблаговременно (не всегда удастся дозвониться по телефонам министерств, выписать пропуск в бюро пропусков и т.д.) и тем самым ограничивает право граждан на участие в общественных слушаниях.

Таким образом, пункт 8 Типовых требований к порядку организации и проведения общественных слушаний носит дефектный характер и содержит потенциал для злоупотреблений со стороны должностных лиц государственного органа, поскольку потенциально может ущемить право гражданина на выступление во время проведения общественных слушаний и в целом затруднить возможность участия гражданина в общественных слушаниях.

Предлагается исключить из Типовых требований к порядку организации и проведения общественных слушаний норму о необходимости заблаговременной регистрации на выступление, а заседание ОС и публичных слушаний проводить в помещении, которые не относятся к особо охраняемым объектам.

Кроме того имеются факты когда общественные слушания проводятся с нарушением законодательства РК, например, нарушаются права граждан на доступ к материалам общественных слушаний, процедуры информирования, сроки и т.д.

Поэтому необходимо ввести предупреждающие нормы о штрафных санкциях за нарушение процедур организации общественных слушаний со стороны инициаторов решения.

7. Общественная экспертиза

1) Статья 22 Закона «Об общественных советах» определяет порядок организации и проведения общественной экспертизы.

Общественная экспертиза осуществляется по поручению ОС, принятому на его заседании, экспертными комиссиями, создаваемыми общественными объединениями. Объектами общественной экспертизы являются проекты принимаемых решений государственных органов на предмет соблюдения прав и законных интересов физических и юридических лиц, сохранения благоприятной для жизни и здоровья граждан окружающей среды, а также исключения факторов, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасности физических лиц, населенных пунктов и производственных объектов.

Инициаторами общественной экспертизы могут выступать физические лица и (или) общественные объединения, которые направляют соответствующее ходатайство в ОС.

И если, например, особенности проведения общественной экологической экспертизы, порядок ее регистрации, содержание заключения устанавливаются Экологическим кодексом Республики Казахстан и достаточно подробно урегулированы экологическим законодательством, то процедура общественной экспертизы по другим объектам и сама форма и содержание заключения на сегодняшний день не урегулированы законодательством.

Поэтому рекомендуется учесть данное обстоятельство при разработке Порядка организации и проведения общественного контроля, предусмотренного новым законопроектом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан».

В то же время экспертное сообщество полагает, что положительное влияние на развитие института ОС может оказать

возможность инициирования общественной экспертизы гражданами Республики Казахстан через общественные советы.

2) В соответствии со статьей 20 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах», центральные государственные органы, местные представительные и исполнительные органы направляют проект нормативного правового акта, касающийся прав, свобод и обязанностей граждан, в общественные советы, образуемые в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «Об общественных советах».

Срок, устанавливаемый для представления рекомендаций по проекту нормативного правового акта, затрагивающего права и свободы граждан, не может быть менее десяти рабочих дней с момента его поступления в ОС.

В случае непредставления ОС рекомендаций в установленный государственным органом срок проект нормативного правового акта считается согласованным без замечаний.

Рекомендации являются обязательным приложением к проекту нормативного правового акта до его принятия, в том числе при каждом последующем согласовании данного проекта с заинтересованными государственными органами.

Рекомендации представляются на казахском и русском языках. Данное требование п.2 ст.20 Закона РК «О правовых актах» создает дополнительную нагрузку на членов ОС, осуществляющих деятельность на общественных началах.

Требование подачи рекомендаций на двух языках усложняет задачу оформления результатов общественной экспертизы.

Учитывая, что члены ОС осуществляют деятельность на общественных началах, а переводческие услуги требуют финансирования, экспертное сообщество полагает целесообразным госорганам принимать рекомендации ОС по проектам нормативного правового акта, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан на одном из указанных языков, учитывая, что согласно Закону «О языках», в РК наравне с государственным языком официально используется и русский язык.

8. В целях обеспечения исследовательско-аналитического потенциала деятельности ОС, необходимо дополнить Стандарт государственного социального заказа формой исследовательско-

аналитических услуг – «проведение общественного мониторинга НПА касающихся прав, свобод и обязанностей граждан».

9. На сегодня законодательство РК предусматривает участие ОС в общественном контроле бюджетного процесса со стадии рассмотрения и утверждения.

Тем не менее, в доступных информационных источниках практика участия ОС в формировании бюджета отсутствует, несмотря на то, что данная возможность не ограничивается законодательством.

Эксперты считают, что с учетом международной практики в ближайшей перспективе возникнет необходимость регламентировать процесс рассмотрения ОС бюджета, начиная с этапа формирования.

Данная рекомендация акцентирует внимание на потенциале ОС по направлению определенной части бюджета на удовлетворение нужд местного сообщества или по сферам социально-экономической политики (республиканские ОС).

Сейчас на практике, ОС имеет возможность отправить проект бюджета на доработку, что занимает определенное время.

Учет мнения населения через площадку ОС при формировании бюджета положительно скажется на эффективности бюджетного планирования и удовлетворения общественных потребностей в целом.

10. Экспертами отмечается, что законодательством РК не урегулированы отношения работодателя и работника, состоящего в общественном совете в качестве члена в рамках представительства от гражданского общества.

Отсутствие на рабочем месте работника в связи с заседанием ОС или посещением обучающих программ для ОС, а также выезды в рамках общественного мониторинга, могут быть отнесены к нарушению трудовой дисциплины и стать основанием для увольнения работника.

Данное обстоятельство может служить скрытым механизмом воздействия на ОС.

Поэтому эксперты полагают целесообразным рассмотреть возможность урегулирования данных отношений на уровне

подзаконных актов и исключить возможность увольнения работника по причинам, связанным с деятельностью в рамках членства в ОС.

ФОРМИРОВАНИЕ И СОСТАВ ОС

1. Эксперты предлагают пересмотреть порядок образования рабочей группы, которая занимается формированием состава ОС республиканского уровня.

Для исключения узковедомственного подхода к отбору членов республиканских ОС, такие рабочие группы для каждого центрального госоргана, в которых по Закону «Об общественных советах» действуют Общественные советы, должны создаваться независимыми субъектами права.

Так, учитывая перспективу создания уполномоченного органа в области координации ОС, имеется предложение, чтобы составы ОС республиканского уровня формировались рабочей группой Министерства информации и общественного развития РК с участием представителей крупных направлений гражданского общества (общественные объединения и организации, политические партии и движения, негосударственные СМИ, научные сообщества и т.д.).

2. Необходимо сбалансировать гендерное и возрастное соотношение в составах ОС, как республиканского, так и регионального уровня. Особенно это важно в вопросах участия в разработке и обсуждении НПА касающихся прав, свобод и обязанностей граждан.

Поэтому при отборе членов ОС целесообразно учитывать в его составе профессиональные качества кандидатов с охватом ключевых функций деятельности органа, с участием которого создается ОС, возрастные пропорции и гендерное равенство. Это позволит вести полноценный, мотивированный и непрерывный общественный контроль за его деятельностью.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОС

1. Эксперты выразили мнение, что в случае принятия поправок в Закон РК «Об общественных советах» по осуществлению организационного обеспечения деятельности ОС на

республиканском уровне соответствующим государственным органом, с участием которого образован ОС, и на местном уровне местным исполнительным органом соответствующей административно-территориальной единицы, необходимо уделить внимание организационному обеспечению реализации функций общественного контроля, таких как общественный мониторинг.

Сегодня в некоторых регионах Казахстана уже используются эффективно механизмы государственного социального заказа и грантов на реализацию социальных проектов по поддержке деятельности ОС в рамках общественного контроля.

Важно настроить систему сбора информации общественными советами в процессе осуществления общественного контроля через механизмы государственного социального заказа и грантового финансирования неправительственных организаций.

Следует заметить, что п.3 ст.20 Закона РК «Об общественных советах» предусматривает проведение общественного мониторинга представителями некоммерческих организаций и гражданами по поручению ОС, но порядок и процедуры такого поручения планируются к разработке на уровне подзаконных НПА в ближайшей перспективе.

В рамках выработанных рекомендаций, предлагается, предусмотреть в данном направлении внедрение практики участия ОС в формировании тематики лотов для государственного социального заказа и грантов, в том числе с учетом потребностей ОС по реализации функций общественного контроля.

Приемлемой практикой также будет являться участие членов ОС в конкурсных комиссиях закупок в рамках государственного социального заказа и выделения грантов в качестве экспертов.

Таким образом, общественные советы владеют информацией о реализуемых социальных проектах, изучают потребности местного сообщества или соответствующей социально-экономической сферы, понимают, на что обращать внимание в своей работе и какие вопросы ставить перед госорганами и маслихатами.

Как вариант процедуры предлагается следующее.

Перечень тематики лотов направляется секретарем ОС в акимат для местного ОС или соответствующее министерство для республиканского ОС на этапе утверждения плана работы ОС в соответствии с пунктами плана по реализации мониторинговых

мероприятий и проведения общественных слушаний, а также иных мероприятий, предусматривающих материальные затраты и привлечения экспертов.

Также участие ОС в формировании лотов возможно на стадии обсуждения проектов бюджетных программ в виде предложений и рекомендаций.

Через ресурсы НПО, выигравших конкурс соответствующего государственного социального заказа или гранта, ОС станут социально мобильными в решении задач своей деятельности.

Налаживание данной системы позволит решить ряд вопросов по вовлечению граждан в процесс принятия государственных решений и станет мощным импульсом для активизации гражданского общества в целом.

Обязательным пунктом в проектах по темам общественного контроля должно быть условие поручения ОС на проведение мониторинга и предоставления полученной информации профильным комиссиям ОС.

Данный механизм не противоречит законодательству РК и подпадает под действие пункта 6 статьи 19 Закона РК «Об общественных советах».⁶

2. В целях расширения аудитории и дальнейшего развития потенциала информационной инфраструктуры, которая на сегодняшний день выражена в функционировании сайта kazkenes.kz, общественность полагает целесообразным создание мобильного приложения для поддержки деятельности ОС РК.

Также в целях формирования у граждан четкого понимания деятельности ОС рекомендуется совершенствовать содержание информации на портале и активнее проводить популяризацию портала и информирование населения, ОС, собраний местных сообществ, общественных организаций и т.д. о его возможностях по реализации общественного контроля.

Важным элементом развития общественного контроля является цифровизация процессов участия граждан и учета их мнений. Статистика участия граждан в деятельности ОС и процедурах общественного контроля ведется несистемно.

⁶ ЗРК «Об общественных советах» Ст.19 «Механизмы осуществления общественного контроля» - Общественный контроль осуществляется посредством: ... 6) иных способов, определяемых ОС, не запрещенных законодательством РК

В Республике Казахстан уже функционируют интернет платформы, обеспечивающие возможности для голосования и сбора предложений. Однако на них пока отсутствует функция фиксации мнений, необходимая для ОС в качестве определяющей основы учета мнений населения по поднимаемым ОС вопросам, то есть в случае массового потока развернутых ответов по заданным темам не представлена возможность разделения мнений по группам «за, против или нейтрально».

3. Анализ содержания интернет-ресурсов государственных органов, акиматов и маслихатов показал низкий уровень освещения деятельности ОС.

В информации о деятельности государственных органов, размещенной на официальных интернет-ресурсах и в СМИ, содержатся сведения об участии общественности в принятии решения, то есть вопрос рассмотрен общественным советом и по нему даны рекомендации или получено одобрение.

Хорошей практикой эксперты считают наличие в таких сведениях информации о процессе выработки решений ОС, например, о том, что результатам предшествовал общественный мониторинг или другие формы общественного контроля.

По мнению экспертного сообщества, качество рекомендаций ОС зависит от деятельности ОС в рамках реализации полномочий и функций общественного контроля.

Поэтому участие ОС в процессе принятия решений в рамках всего лишь одного заседания, без применения и комбинирования функций общественного контроля, будет ставить под сомнение деятельность ОС, восприниматься населением и международными организациями как профанация общественного участия, а сам институт ОС как структура для получения очередного формального согласования общественности.

В этой связи предлагается при освещении результатов принятия общественно значимых решений указывать информацию о вкладе ОС, в том числе о процедурах общественного контроля, предшествовавших принятию решения, о выработанных рекомендациях и предложениях ОС, какие из них приняты или отклонены с мотивацией отказа.

4. На местном уровне члены ОС отмечают нехватку технического персонала, так как секретарь может не успевать

обрабатывать деятельность нескольких активных профильных комиссий. Члены ОС отмечают, что наличие 1 технического сотрудника на комиссию ОС будет способствовать повышению активности и эффективности деятельности ОС в целом.

5. В вопросе обсуждения выполнения бюджетных программ рекомендуется общественным советам акцентировать внимание на индикаторах достижения целей. На данный момент практика показывает превалирование подхода оценки в сторону освоения бюджета, а не на достижение целевых индикаторов.

И в данном ключе основной упор делать на оценке эффективности и результативности бюджетного процесса, а также степени вовлечения населения в бюджетный процесс.

Соответственно, необходимо разработать методики оценки эффективности и результативности бюджетирования или перенять передовые международные практики, например готовая методическая база Российской Федерации.

Также рекомендуется наладить системный механизм по привлечению экспертов из числа неправительственных организаций и активных граждан, в том числе путем создания в каждом ОС общего чата в популярных мессенджерах с участием членов ОС и экспертов.

6. В настоящее время существует ряд фактов, когда отчеты государственных органов не соответствовали реальной картине, например, о реализации государственных программ.

В этой связи предлагается при реализации полномочий ОС по обсуждению отчетов исполнительных органов о достижении целевых индикаторов расширить практику проведения общественных мониторингов в рамках содержания проектов отчетов до их обсуждения.

ГОСУДАРСТВЕННЫМ ОРГАНАМ РК

1. В целях развития системы общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов, положения которых затрагивают интересы граждан, государственным органам совместно с общественностью рекомендуется разработать методику изложения содержания наиболее социально значимых проектов НПА в формате, понятном для широкой общественности.

2. Необходимо обеспечить ясность для широкой общественности информации, публикуемой на официальных информационных ресурсах о результатах деятельности органов государственной власти, в том числе по управлению государственным бюджетом.

Для этого на постоянной основе необходимо проводить консультации с общественными советами, некоммерческими организациями и общественными деятелями для совершенствования содержательной части информации с точки зрения ясности и открытости данных.

3. Подключать общественные советы в работу по выстраиванию публичного бюджета⁷ и его структурирования в доступной для понимания населением форме.

4. В процессе формирования и реализации госсоцзаказов и грантов необходимо учитывать потребности вовлечения граждан в общественный контроль. Для этого привлекать, в том числе на конкурс государственных закупок, членов ОС в качестве экспертов.

5. Рекомендуется разработать план мероприятий по развитию инфраструктуры учета мнения населения, системы общественных слушаний по проектам бюджетов и отчетам об их исполнении, а также совершенствования существующих в РК механизмов рассмотрения и учета предложений граждан, высказанных в ходе общественных слушаний.

Данные вопросы целесообразно рассмотреть и отработать в ходе III Мажилиса общественных советов.

⁷ официальное раскрытие информации о бюджетном процессе

ОЮЛ в форме ассоциации «Гражданский Альянс Казахстана»

Тираж 50 экз.