

**Заң жобасына ғылыми құқықтық сараптама
ҚОРЫТЫНДЫСЫ**

1) Жалпы ережелер.

Ғылыми құқықтық сараптама жүргізген адам	1. Мурзашев Кайрат Темирович; 2. Сман Айсана, заң ғылымдарының докторы, профессор; 3. Дячук Марианна Ивановна, доцент, заң ғылымдарының кандидаты
Әзірлеуші	Қазақстан Республикасы Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі
Уәкілетті ұйым	«Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорны
Ғылыми құқықтық сараптаманың мәні мен мақсаттары	Ғылыми құқықтық сараптаманың нысанасы «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық бақылау мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының Заң жобасы болып табылады. Ғылыми құқықтық сараптаманың мақсаты «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық бақылау мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасын әзірлеудің сапасын, негізділігін, уақтылығын және заңдылығын бағалау, Заң жобасында Қазақстан Республикасының Конституциясында бекітілген адам және азамат құқықтарын сақтау; осы өзгерістер мен толықтырулардың ықтимал тиімділігін айқындау; оны Нормативтік құқықтық акт ретінде қабылдаудың ықтимал теріс салдарын анықтау болып табылады
Заң жобасының атауы	«Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық бақылау мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының Заңы
Заң жобасының мақсаты	Заң жобасымен қоғамдық бақылау жүргізу тәртібін реттейтін Қазақстан Республикасының жекелеген заңнамалық актілерінің нормаларын «Қоғамдық

	бақылау туралы» негізгі заң жобасының ережелеріне сәйкес келтіру көзделеді
Ғылыми құқықтық сараптама жүргізілген ғылым салалары	<p>1. 010.000.000. Қазақстан Республикасының Конституциялық заңнамасы;</p> <p>2. 010.012.000. Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару;</p> <p>3. 010.014.000. Қоғамдық бірлестіктер және саяси партиялар;</p> <p>4. 020.000.000. Мемлекеттік басқару және әкімшілік-аумақтық құрылыс туралы заңнама;</p> <p>5. 130.004.000. Ормандарды, суларды, өсімдіктерді және жануарлар дүниесін қорғау және пайдалану;</p> <p>6. 160.000.000. Әкімшілік және әкімшілік іс жүргізу заңнамасы;</p> <p>7. 330.001.000. Ақпараттандыру және ақпаратқа қол жеткізу;</p> <p>8. 330.004.000. Бұқаралық ақпарат құралдары</p>
Заң жобасының құрылымы	<p>Заң жобасы 2 баптан тұрады.</p> <p>1-бапта Қазақстан Республикасының мынадай заңнамалық актілеріне өзгерістер мен толықтырулар енгізу көзделеді:</p> <p>Қазақстан Республикасының кодекстері:</p> <p>1) 2003 жылғы 9 шілдедегі Қазақстан Республикасының Су кодексі;</p> <p>2) 2020 жылғы 29 маусымдағы Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі;</p> <p>3) 2021 жылғы 2 қаңтардағы Қазақстан Республикасының Экология кодексі;</p> <p>Қазақстан Республикасының заңдары:</p> <p>1) «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» 2001 жылғы 23 қаңтардағы Қазақстан Республикасының Заңы;</p> <p>2) «Жануарлар дүниесін қорғау, өсімін молайту және пайдалану туралы» 2004 жылғы 9 шілдедегі Қазақстан Республикасының Заңы;</p> <p>3) «Тұтынушылардың құқықтарын қорғау туралы» 2010 жылғы 4 мамырдағы Қазақстан Республикасының Заңы;</p> <p>4) «Кәсіптік одақтар туралы» 2014 жылғы 27 маусымдағы Қазақстан Республикасының Заңы;</p> <p>5) «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» 2015 жылғы 16 қарашадағы Қазақстан Республикасының Заңы.</p>

	Заң жобасының 2-бабы Заңды қолданысқа енгізу тәртібін айқындайды
Сараптамаға ұсынылған материалдар	<ul style="list-style-type: none"> - мемлекеттік тілдегі ілеспе хат; - заң жобасы (қазақ және орыс тілдерінде); - заң жобасының тұжырымдамасы (қазақ және орыс тілдерінде); - заң жобасының салыстырмалы кестесі (қазақ және орыс тілдерінде); - Үкімет қаулысының жобасы (қазақ және орыс тілдерінде); - заң жобасына түсіндірме жазба (қазақ және орыс тілдерінде); - Үкімет қаулы жобасына түсіндірме жазба (қазақ және орыс тілдерінде); - заң жобасы қолданылуының әлеуметтік-экономикалық салдарын бағалау жөніндегі паспорт (қазақ және орыс тілдерінде)
Келіп түскен күні	2021 жылғы 30 маусым
Орындау мерзімі	2021 жылғы 14 шілде

2) Заң жобасы шешуге бағытталған проблемалық мәселелердің сипаттамасы, оның ішінде заң жобасын қабылдаудың ғылыми негізділігі мен уақтылығын бағалау.

«Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық бақылау мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының Заң жобасы (*бұдан әрі – Заң жобасы*) 1995 жылғы 30 тамыздағы республикалық референдумда қабылданған Қазақстан Республикасы Конституциясының 61-бабына сәйкес әзірленген.

Өзінің бағыты бойынша ғылыми құқықтық сараптамаға ұсынылған заң жобасы 2003 жылғы 9 шілдедегі Қазақстан Республикасының Су кодексіне, 2020 жылғы 29 маусымдағы Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексіне, 2021 жылғы 2 қаңтардағы Қазақстан Республикасының Экология кодексіне, 2001 жылғы 23 қаңтардағы «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы», 2004 жылғы 9 шілдедегі «Жануарлар дүниесін қорғау, өсімін молайту және пайдалану туралы», 2010 жылғы 4 мамырдағы «Тұтынушылардың құқықтарын қорғау туралы», 2014 жылғы 27 маусымдағы «Кәсіптік одақтар туралы», 2015 жылғы 16 қарашадағы «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» Қазақстан Республикасының заңдарына оларды «Қоғамдық бақылау туралы» заңы жобасының негізгі ережелеріне сәйкес келтіруге байланысты өзгерістер мен толықтырулар енгізуге бағытталған.

Заң жобасын әзірлеу қажеттілігі Қазақстан Республикасы Президентінің 2020 жылғы 14 қыркүйектегі № 413 Жарлығымен бнекітілген Мемлекет басшысының 2020 жылғы 1 қыркүйектегі «Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі» атты Қазақстан халқына Жолдауын іске асыру жөніндегі

Жалпыұлттық іс-шаралар жоспарының (*бұдан әрі – ЖҰШ*) 117, 142 және 144 тармақтарын іске асырумен байланысты.

Жоғарыда көрсетілген ЖҰШ тармақтарымен:

мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік сектордың ашықтығы мен қоғамға есеп беруін арттыруға бағытталған «Қоғамдық бақылау туралы» заңды әзірлеу;

барлық деңгейдегі мәслихаттар жұмысының тиімділігін арттыру жөнінде, оның ішінде мәслихаттарға қол жинау және өңірді дамыту немесе жергілікті проблемалар жөнінде петиция жасау функциясын беру; мәслихаттар отырыстарын міндетті түрде онлайн-трансляциялауды енгізу арқылы шаралар қабылдау;

азаматтардың реформалар мен ұсыныстарға бастамашылық етуі үшін бірыңғай заңды онлайн-петиция институтын құру мақсатында нормативтік-құқықтық базаны әзірлеу қарастырылады.

«Қоғамдық бақылау туралы» негізгі заң жобасы қоғамдық бақылауды ұйымдастыру тәртібін құқықтық реттеуді айқындайтынын ескере отырып, қаралып отырған заң жобасын әзірлеу қажеттігі туындайды.

Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасы қоғамдық кеңестердің қызметіне байланысты мәселелерді реттейді. «Қоғамдық кеңестер туралы» тиісті заң 2015 жылғы 2 қарашада қабылданды.

Осы Заң қоғамдық кеңестердің құқықтық мәртебесін, халық алдында есеп беретін мемлекет қалыптастыру жөніндегі мемлекеттік саясатты іске асыруға, барлық деңгейдегі мемлекеттік органдардың, сондай-ақ ұлттық басқарушы холдингтердің, ұлттық холдингтердің, ұлттық компаниялардың шешімдер қабылдауына коммерциялық емес ұйымдардың, азаматтардың кеңінен қатысуын қамтамасыз етуге бағытталған қызметін қалыптастыру және ұйымдастыру тәртібін айқындайды.

Аталған заңды іске асыру мақсатында Қазақстан Республикасы Ақпарат және қоғамдық даму министрінің 2021 жылғы 26 ақпандағы № 73 бұйрығымен Қоғамдық бақылауды ұйымдастыру және жүргізу қағидалары (*бұдан әрі – қағидалар*) қабылданды.

Осы Қағидалармен қоғамдық бақылау қоғамдық мониторинг, қоғамдық тыңдау, қоғамдық сараптама және қоғамдық мүдделерді қорғауға бағытталған мемлекеттік орган, квазимемлекеттік сектор субъектісі жұмысының нәтижелері туралы есепті тыңдау нысандарында жүзеге асырылатын қоғамдық бақылау субъектілерінің қызметі ретінде айқындалған.

«Қоғамдық бақылау туралы» заң жобасында қоғамдық бақылау қоғамдық мониторинг, қоғамдық тыңдау және қоғамдық сараптама нысандарында жүзеге асырылатын, қоғамдық бақылау объектілерінің шектеусіз адамдар тобының құқықтары мен заңды мүдделерін қозғайтын әрекеттерін (әрекетсіздігін) талдауға және бағалауға, сондай-ақ оның нәтижелері бойынша ұсыныстар әзірлеуге бағытталған қоғамдық бақылау субъектілерінің қызметі ретінде айқындалған.

Осы Заң жобасының 4-бабында қоғамдық бақылау мынадай қағидаттар негізінде жүзеге асырылады деп көзделген:

- 1) адамның және азаматтың конституциялық құқықтарын, бостандықтары мен заңды мүдделерін сақтау;
- 2) қоғамдық бақылауды жүзеге асырудың жариялылығы, ашықтығы және заңдылығы болып табылады;
- 3) қоғамдық бақылауды жүзеге асыруға қатысудың еріктілігі;
- 4) қоғамдық бақылау объектілерінің қоғамдық бақылауды жүзеге асыруға құқыққа сыйымсыз араласуына жол бермеу болып табылады;
- 5) қоғамдық бақылау субъектілерінің қоғамдық бақылау объектілерінің қызметіне құқыққа сыйымсыз араласуына жол бермеу болып табылады;
- 6) қоғамдық бақылау субъектілерінің тәуелсіздігі;
- 7) қоғамдық бақылау субъектілерінің объективтілігі, олар жүзеге асыратын қоғамдық бақылау нәтижелерінің анықтығы болып табылады.

Сонымен бірге, Қазақстан Республикасы Конституциясының 3-бабының 1-тармағында мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы халық болып табылатыны белгіленген. Мемлекеттік билік сондай-ақ өкілді биліктің мемлекеттік органдарында – Қазақстан Республикасының Парламенті мен мәслихаттарында халықтың өкілдігі арқылы білдіріледі.

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 16 қазандағы «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» Конституциялық Заңына және Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңына сәйкес өкілді билік органдары парламенттік тыңдаулар мен мәслихаттардың өкілеттіктері арқылы халықтың еркін білдіреді және Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес оларды іске асыру үшін қажетті шараларды айқындайды және олардың жүзеге асырылуын бақылайды.

Осылайша, өкілді органдар қоғамдық бақылау функциясын да орындайды, бірақ тікелей емес, бірақ заңмен белгіленген өкілеттіктерге сәйкес.

Сонымен қатар, қоғамдық бақылау функциясы белгілі бір дәрежеде бұқаралық ақпарат құралдарына жүктелген. Мәселен, «Бұқаралық ақпарат құралдары туралы» 1999 жылғы 23 шілдедегі Қазақстан Республикасы Заңының 2-бабының 2-тармағында мемлекеттік органдар, қоғамдық бірлестіктер, лауазымды адамдар мен бұқаралық ақпарат құралдары әрбір азаматқа өзінің құқықтары мен мүдделеріне қатысты құжаттармен, шешімдермен және ақпарат көздерімен танысу мүмкіндігін қамтамасыз етуге міндетті деп көрсетілген.

Сондай-ақ, осы Заңның 18-бабында ресми хабарлау рәсімі белгіленеді және онда ресми хабар бұқаралық ақпарат құралдарына олардың меншік нысанына және тиесілілігіне қарамастан тең шарттарда беріледі деп көрсетілген. Бұл заң белгілі бір дәрежеде бұқаралық ақпарат құралдарының қоғамдық бақылауға қатысуына ықпал етеді.

Алайда, қоғамдық бақылауды қамтамасыз етудің осы құралдары жеткіліксіз екенін және қаралып отырған заң жобасын қабылдау қоғамдық бақылаудың одан әрі тетігін нығайтатынын атап өту қажет.

Қоғамдық бақылауды қамтамасыз ету құралдарының бірі қоғамдық бақылаудың тұтас тетігінің пайда болуы, дамуы және жетілдірілуі үшін негіз болып табылатын азаматтардың өтініштері (петициялары) болып табылады.

Өтініштер немесе өтініштер институтын қарастыра отырып, мыналарды атап өтуге болады.

Өтініштер құқығы азаматтардың саяси құқығы ретінде қарастырылуы керек.

Саяси құқықтар жеке адамның негізгі құқықтарының, бостандықтары мен міндеттерінің екінші тобын құрайды, олар оның мемлекеттік және қоғамдық-саяси өмір мен қызмет саласындағы конституциялық құқықтық міндеттерін құрайды. Осы Конституциялық мүмкіндіктер мен қажеттіліктердің мақсаты – адамды қоғамдағы және мемлекеттегі билікті ұйымдастырудың және жүзеге асырудың өкілетті және жауапты субъектісі ретінде тану болып табылады.

Жеке адамның құқықтары, бостандықтары мен міндеттерінің осы тобының маңызды ерекшелігі – олардың нақты субъектілері мемлекетпен (азаматтармен) саяси-құқықтық байланысы бар жеке тұлғалар ғана бола алады. Сондықтан мемлекеттердің конституцияларында адамның мемлекеттік және қоғамдық-саяси өмірі саласындағы негізгі құқықтық міндеттерін белгілеу "азамат"термині арқылы жүзеге асырылады. Қазақстан Республикасының Конституциясында қаралатын міндеттер құқығы 23, 32-33, 36-баптарда көзделген.

Қазақстан Республикасының Конституциясында сондай-ақ саяси құқықтар мен бостандықтардың белгілі бір тізбесі бар. Бұл тізімді саяси құқықтар мен бостандықтардың тәуелсіз ғылыми жіктемесі ретінде де қарастыруға болады.

Азаматтардың саяси құқықтары мен бостандықтары жүйесі өзара байланысты екі ішкі жүйеден тұрады.

Олардың біріншісі өкілді және тікелей демократияның әртүрлі нысандары, яғни «қатысу құқығы» арқылы мемлекет пен оның органдарының ұйымдастырылуы мен қызметіне қатысуға құқығы бар азаматтардың құқықтарын қамтиды.

Екінші топ қоғам өміріне белсенді қатысуға құқығы бар құқықтардан тұрады.

Біз ұсынылған саяси құқықтар санатына сайлау құқығын, референдум құқығын, өтініштер құқығын және екінші құқықтар санатына жеке адамның қоғам өміріне белсенді қатысу құқығын қосамыз. Бұған сөз бен баспасөз бостандығы, одақтар бостандығы, жиналыстар бостандығы жатады.

Баяндалғанға сүйене отырып, заң жобасын әзірлеу қажеттігі негізді болып табылады.

3) Заңның қабылдануы шешілуіне бағытталған проблемалық мәселелерді шешудің, оның ішінде әртүрлі тарихи кезеңдерде, шетелдік практикада қолданылған барлық белгілі және тиімді тәсілдерін, тетіктерін, тәсілдерін сипаттау, сондай-ақ құқықтық қатынастардың сабақтас салаларын және оларға заңды қабылдаудың салдары түрінде ықпал етуді сипаттау

Қоғамдық бақылау жүйесінің жұмыс істеуінің халықаралық практикасына жүргізілген талдамалық шолу оның айтарлықтай әртүрлілігін көрсетеді.

Жалпы, «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық бақылау мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының Заңының қабылдануы азаматтардың өз құқықтары мен бостандықтарын іске асыруына, мемлекетті одан әрі демократияландыру процесін қамтамасыз етуге және Қазақстан Республикасының халықаралық беделін арттыруға ықпал ететін болады.

Әзірлеуші орган заң жобасында қозғалған мәселелер бойынша халықаралық тәжірибені жеткілікті түрде егжей – тегжейлі зерделеді.

Осылайша, Еуропалық Одаққа мүше мемлекеттердің және Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымына мүше мемлекеттердің тәжірибесі талданды.

Сонымен қатар, Еуразиялық экономикалық одаққа мүше мемлекеттердің, Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығының (*бұдан әрі-ТМД*) тәжірибесі, «Қоғамдық бақылау негіздері туралы» ТМД модельдік заңы, сондай – ақ ұлттықтан жоғары және өңірлік деңгейдегі халықаралық ұйымдар зерделенді

Әзірлеуші орган қоғамдық бақылау, ақпаратқа қол жеткізу, петиция институты, телерадио хабарларын тарату, ақпараттық өнімдерді таңбалау, діни қызмет мәселелері бойынша халықаралық тәжірибені егжей-тегжейлі талдады.

Петиция құқығына келетін болсақ, БҰҰ Бас Ассамблеясы 1948 жылғы 10 желтоқсанда қабылдаған адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясы петиция құқығының анықтамасын тікелей көздемейді, бірақ 21-баптың

1-тармағында әр адамның өз елін басқаруға тікелей немесе еркін сайланған өкілдер арқылы қатысуға құқығы бар деген норманы белгілейді.

Италия Конституциясының 50-бабына сәйкес, барлық азаматтар палаталарға заңнамалық шараларды талап ететін немесе қоғамдық қажеттіліктерді көрсететін өтініштер жібере алады.

Испания Конституциясының 29-бабы бұл құқықты басқаша тұжырымдайды:

«1. Барлық испандықтар жеке немесе ұжымдық жазбаша өтініш беру құқығына ие болады.

2. Қарулы Күштерде, мекемелерде немесе әскери тәртіпке бағынатын құрылымдарда тұратын адамдар бұл құқықты тек жеке және тиісті арнайы заңнамада белгіленген ережелер бойынша пайдаланады».

Осылайша, бұл жағдайда заңнамалық шектеулер тек әскери қызметкерлерге қатысты болады, бұл Испанияның авторитарлық өткенін ескере отырып, белгілі бір негіздерге ие.

Сонымен қатар, Венгрия Конституциясына сәйкес әркімнің жеке немесе басқалармен бірлесіп құзыретті мемлекеттік органға жазбаша өтініш немесе шағым жасауға құқығы бар».

Осылайша, жүргізілген талдау жалпы заң жобасы оң халықаралық тәжірибеге сәйкес әзірленгенін көрсетті.

Жалпы, саяси құқықтар мен бостандықтар азамат, қоғам, мемлекет арасындағы байланыстарды нығайтуға жағдай жасайды. Саяси бостандық, шын мәнінде, жеке бас бостандығының бір қыры: адам саналы тіршілік иесі, саяси сана мен саяси ерік-жігердің иесі ретінде саяси процестің тәуелсіз және еркін қатысушысы ретінде әрекет етуге құқылы.

Бастапқыда буржуазиялық конституционализм аясында жарияланған саяси құқықтар мен бостандықтар кейіннен толық конституциялық-құқықтық мәртебеге ие болды және алдымен ұлттық, кейінірек халықаралық құқықтың маңызды институты ретінде құрылды.

Адам құқықтары туралы әмбебап және өңірлік сипаттағы көптеген қазіргі заманғы халықаралық-құқықтық құжаттарда адамның иеліктен шығарылмайтын құқықтары мен бостандықтарының көлемін белгілей отырып, сөз және сенім бостандығы, бейбіт жиналыстар мен қауымдастықтар бостандығы, петиция құқығы, мемлекетті басқаруға қатысу құқығы сияқты саяси құқықтар бар.

Адамзат қоғамының даму тарихы азаматтардың мемлекет пен қоғам істерін басқаруға қатысуының белгілі бір нысандары мен әдістерін біледі (Афина, ерте Ресей, Түрік қағанаты, Қазақ хандығы). Ол тікелей басқару ретінде басталды және көбінесе абсолютті монархия режимдерімен аяқталды, бұл басқару нөлге дейін төмендеді.

Қазіргі заң ғылымы оларды тікелей (тікелей) және өкілді демократияның нақты көрінісі ретінде қарастырады.

Анықтайтын субъективті құқықтардың бірі-адам мен мемлекет арасындағы қатынастардың сипаты мен табиғаты. Саяси құқықтар мен бостандықтар мемлекет пен оның азаматтары арасындағы байланыстың екі негізгі жүйесін қамтиды.

Біріншіден, азаматқа тек мемлекеттік органдарды ғана емес, сонымен бірге мемлекеттің еркін қалыптастыруға мүмкіндік беретін қатысу құқығы.

Екіншіден, бұл бостандықтар, олардың мәні «араласпау саласында» болуымен анықталады, демек, жеке тұлға үшін осы саланың «қорғауында» әлеуметтік қатынастарға әсер ету мүмкіндігі.

Осылайша, саяси құқықтар мен бостандықтарды азаматқа туғаннан бастап тиесілі және заңмен қамтамасыз етілген мүмкіндіктер ретінде қарастыруға болады, бұл азаматқа белгіленген шектерде өкілді және тікелей демократия мен қоғамның әртүрлі формалары арқылы мемлекет пен оның органдарының ұйымдастырылуы мен қызметіне қатысуға мүмкіндік береді.

Петиция құқығы, азаматтардың саяси құқықтары мен бостандықтарының құрамдас бөліктерінің бірі ретінде, мемлекеттік органға немесе жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жазбаша түрде берілетін жеке немесе ұжымдық өтініш.

Петиция құқығы XIII ғасырдан бері белгілі. Белгілі бір қауым игеруді құқығымен өтініш британдық монарху шешуді сұраған қандай да бір проблема болып табылады. Кейде мұндай өтініштер қабылданған билеттердің бастапқы көздері болды.

Алайда, бұл құқық барлық азаматтарға алғаш рет 1791 жылы Француз Республикасы Құрылтай жиналысының Жарлығымен таратылды, Жарлық барлық азаматтарға өтініш беруге жеке құқық берді.

XIX-XX ғасырлар бойы осы құқықтық қатынастардың дамуы негізінде заң ғылымы мен халықаралық стандарттар азаматтардың конституциялық саяси құқықтарының бірі – «петиция құқығын» жеке құқыққа бөле бастады.

Шет елдердің бірқатар конституциялары азаматтардың белгілі бір санаттарына (*әскери қызметкерлер, мемлекеттік қауіпсіздік органдарының қызметкерлері*) қатысты бұл құқықты шектейді. Басқа елдерде, керісінше, бұл құқық азаматтарға ғана емес, азаматтығына қарамастан кез-келген адамға да қатысты.

Тарихи тұрғыдан алғанда, өтініштер билік пен азаматтар арасындағы диалогқа әсер етті. Ең танымалдарының бірі-1891 жылы Австралиядағы суфражист әйелдердің өтініші, нәтижесінде әйелдерге белсенді және пассивті сайлау құқығы берілді.

Бүгінгі таңда өтініш берудің ең көп таралған түрі-электронды форма. Ыңғайлы болу үшін арнайы интернет-порталдар құрылды, олар өз өтініштерін жазуға және таратуға арналған.

Ең танымал порталдардың ішінде change.org, ipetitions.com, petitiononline.com.

Қазақстан Республикасының құқығында «петиция» ұғымы жоқ, алайда құбылыстың өзі қолданыстағы заңнамада бекітілген.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 30-бабының 1-тармағына сәйкес Қазақстан Республикасы азаматтарының мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жеке және ұжымдық өтініштер жіберуге құқығы бар.

Петициялар тікелей әрекет ету тетіктері болып табылмайды, олардың міндеті қандай да бір мәселені көтеру және нақты өзекті ақпаратты тарату, оған қоғам мен биліктің назарын аудару болып табылады.

Сапалы тиімді интернет-петицияны кәсіби заңгерлер немесе құқық қорғаушылар жасауы керек, белгілі бір мақсат пен талаптарды, адресатты қамтуы керек, оны құрған нақты адамдарды көрсетуі керек, сонымен қатар барлық талаптарды сақтай отырып және заңмен белгіленген нысанда тиісті органдарға жіберілуі керек. Мүмкін, ең бастысы бұл әрекет қоғамдық мүдделерді қорғауға, нақты істер мысалында адам құқықтарын қорғауға бағытталған жалпы іс-қимыл стратегиясының бір бөлігі ғана болуы керек.

Сондықтан петициялардың құқығын реттейтін құқықтық актілердің қабылдануы азаматтардың мемлекет істерін басқаруға қатысу құқығымен байланысты саяси құқықтардың дамуына ықпал етеді.

4) Қойылған проблемалық мәселелерді шешудің заң жобасында ұсынылатын әдістерін, тетіктерін, тәсілдерін, проблемалық жағдайларды шешудің қандай да бір тәсілдерін қабылдаудың ықтимал салдарын талдау

1. Заң жобасының Қазақстан Республикасының Конституциясына (бұдан әрі – Конституция), жоғары деңгейдегі нормативтік құқықтық актілерге, Қазақстан Республикасының халықаралық міндеттемелеріне сәйкестігін тексеру.

Заң жобасының мазмұны жалпы алғанда 1995 жылғы 30 тамызда республикалық референдумда қабылданған Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес келеді.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 33-бабының 1-тармағына сәйкес Қазақстан Республикасы азаматтарының тікелей және өз өкілдері арқылы мемлекет ісін басқаруға қатысуға, мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарына тікелей өзі жүгінуге, сондай-ақ жеке және ұжымдық өтініштер жолдауға құқығы бар.

Заң жобасы басқа мемлекеттермен халықаралық шарттар жасасу барысында алынған Қазақстан Республикасының міндеттемелеріне қайшы келмейді.

Сонымен бірге, ғылыми құқықтық сараптама жүргізу барысында қаралып отырған Заң жобасының Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнаманың талаптарына қайшылықтары анықталды.

Мәселен, «Құқықтық актілер туралы» Заңның 17-1-бабы 7-тармағының талаптарына сәйкес заң жобаларын әзірлеу олардың тұжырымдамаларының негізінде және қатаң сәйкестігінде ғана жүзеге асырылады.

Осыған ұқсас талаптар Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 29 желтоқсандағы № 907 қаулысымен бекітілген Қазақстан Республикасының уәкілетті органдарында заң жобалау жұмысын ұйымдастыру қағидаларының (бұдан әрі – *Қағидалар*) 18-тармағында да регламенттелген, онда заң жобасы заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссия мақұлдаған оның тұжырымдамасына қатаң сәйкес әзірленуі тиіс деп көзделген. Бұл талап заң жобасын Қазақстан Республикасының Үкіметіне енгізу сатысына дейін қолданылады.

Заң жобасына тұжырымдамалық өзгерістер мен толықтырулар Қазақстан Республикасының Үкіметі басшылығының және Қазақстан Республикасы Президенті Әкімшілігінің тапсырмасы бойынша енгізілуі мүмкін.

Салыстырмалы талдау көрсеткендей, заң жобасы оның тұжырымдамасына қатаң сәйкестікте әзірленбеген.

Мәселен, Тұжырымдаманың 5-тармағына сәйкес 2020 жылғы 29 шілдедегі Қазақстан Республикасының Әкімшілік Рәсімдік-Процестік

Кодексіне, «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы Заңына, «Діни қызмет және діни бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасының 2011 жылғы 11 қазандағы Заңына, «Телерадио хабарларын тарату туралы» Қазақстан Республикасының 2012 жылғы 18 қаңтардағы Заңына, «Қоғамдық кеңестер туралы» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 2 қарашадағы Заңына, «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 16 қарашадағы Заңына, «Балаларды денсаулығы мен дамуына зардабын тигізетін ақпараттан қорғау туралы» Қазақстан Республикасының 2018 жылғы 2 шілдедегі Заңына өзгерістер мен толықтырулар енгізу көзделіп отыр.

Бұл ретте, сондай-ақ осы заңдар тізбесі толық болып табылмайды деп көрсетілген, бұл тұжырымдамада көрсетілмеген басқа да заңнамалық актілерге өзгерістер мен толықтырулар енгізу мүмкіндігінің болуын түспалдайды.

Алайда, жүргізілген талдау Тұжырымдамада өзгерістер мен толықтырулар енгізу көзделген кейбір заңдардың болмау фактілерін анықтады.

Мәселен, ұсынылған заң жобасында «Діни қызмет және діни бірлестіктер туралы» 2011 жылғы 11 қазандағы Қазақстан Республикасының Заңына, «Телерадио хабарларын тарату туралы» 2012 жылғы 18 қаңтардағы Қазақстан Республикасының Заңына, «Қоғамдық кеңестер туралы» 2015 жылғы 2 қарашадағы Қазақстан Республикасының Заңына, сондай-ақ «Балаларды денсаулығы мен дамуына зардабын тигізетін ақпараттан қорғау туралы» 2018 жылғы 2 шілдедегі Қазақстан Республикасының Заңына өзгерістер мен толықтырулар енгізу көзделмейді.

Тұжырымдаманың 2-тармағында Заң жобасын әзірлеу қажеттілігін негіздеу үшін жоғарыда көрсетілген заңдармен реттелетін мәселелер камтылғанына қарамастан, олар заң жобасында көрініс таппады.

Сонымен қатар, «Ашық нормативтік құқықтық актілер» порталы мен Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі сайтының мониторингі 2021 жылғы қаңтарда әзірленген заң жобасының бастапқы нұсқасы тұжырымдамаға сәйкес келетінін және әзірлеуші орган заң жобасын Қазақстан Республикасы Президентінің Әкімшілігінде пысықтау барысында оның мәтіні өзгергені туралы ақпаратты қосымша ұсынғанын көрсетті.

Бұдан әрі, әзірлеуші орган Қазақстан Республикасы Су кодексінің 48-бабын «Су қорын пайдалану және қорғау саласындағы қоғамдық бақылау осы Кодекске немесе «Қоғамдық бақылау туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес жүзеге асырылады» деп көзделетін 5-тармақпен толықтыруды ұсынады.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 6-бабының 3-тармағына сәйкес жер және оның қойнауы, су көздері, өсімдіктер мен жануарлар дүниесі, басқа да табиғи ресурстар мемлекет меншігінде болады.

Су кодексінің 2-бабына сәйкес Қазақстан Республикасының су заңдары Қазақстан Республикасының Конституциясына негізделеді және осы Кодекс пен Қазақстан Республикасының өзге де нормативтік құқықтық актілерінен тұрады. Егер Қазақстан Республикасы бекіткен халықаралық шарттарда осы Кодекстегіден өзгеше ережелер белгіленген болса, халықаралық шарттардың ережелері қолданылады.

Су кодексінің 10-бабының 1-тармағында Қазақстан Республикасының су заңнамасы су қорын пайдалану мен қорғау, су қорын және су шаруашылығы жүйелерін басқару, сумен жабдықтау және су бұру, бөгеттердің қауіпсіздігі, гидромелиорациялық жұмыстарды жүргізу саласындағы қатынастарды және өзге де су қатынастарын реттейді деп көзделген.

Су кодексінің 48-бабы 5-тармағының ұсынылып отырған редакциясында қоғамдық бақылау Су кодексіне немесе қоғамдық бақылау туралы Заңға сәйкес жүзеге асырылады деп көзделген.

Алайда, Су кодексінің 10-бабының 1-тармағы Қазақстан Республикасының су заңнамасы қоғамдық бақылау емес, су қорын пайдалану саласындағы қатынастарды реттейтінін тікелей көрсетеді.

Бұл дәлелдің пайдасына «Құқықтық актілер туралы» Заңның 24-бабының 4-тармағы дәлел бола алады, онда заңда құқықтық реттеу қағидаттары белгіленеді, сондай-ақ оның мәтінінде пайдаланылатын негізгі ұғымдар, заң күшіне енгеннен кейін өзге де нормативтік құқықтық актілерді қолдану тәртібі мен шарттары белгіленуі мүмкін.

Сумен, оны пайдаланумен және қорғаумен байланысты қағидаттар Су кодексінің құқықтық реттеу қағидаттары болып табылады.

Осыған байланысты Су кодексі қоғамдық бақылауға байланысты қоғамдық қатынастарды реттей алмайды. Сондықтан Су кодексінің 48-бабы 5-тармағы жобасының мәтінінде «немесе» деген сөз «және» деген сөзбен ауыстырылсын және мынадай редакцияда жазылсын: «5. Су қорын пайдалану мен қорғау саласындағы қоғамдық бақылау осы Кодекске және «қоғамдық бақылау туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес жүзеге асырылады».

Әрі қарай. Әзірлеуші орган Су кодексінің 63-бабының 4-тармағын мынадай редакцияда жазылсын деп ұсынылады: «4. Су қорын пайдалану мен қорғау саласындағы қоғамдық бақылауды жүргізу тәртібі осы Кодексте немесе «Қоғамдық бақылау туралы» Қазақстан Республикасының Заңында айқындалады.».

Сонымен бірге, ұсынылып отырған толықтыру Су кодексінің 63-бабының 1, 2 және 3-тармақтарына сәйкес келмейді.

Сөйтіп, Су кодексінің 63-бабына сәйкес (қоғамдық бірлестіктердің су қорын пайдалану және қорғау саласындағы қызметі):

1. Қоғамдық бірлестіктердің су қорын пайдалану мен қорғау саласындағы қызметі Қазақстан Республикасының заңдарында белгіленген тәртіппен олардың жарғыларына сәйкес жүзеге асырылады.

2. Қоғамдық бірлестіктердің өкілдері бассейндік кеңестердің жұмысына қатыса алады.

3. Қоғамдық бірлестіктер өз бастамасы бойынша су қорын пайдалану мен қорғау саласында қоғамдық бақылау жүргізе алады.

4. Су қорын пайдалану мен қорғау саласындағы қоғамдық бақылауды жүргізу тәртібін қоғамдық бірлестіктер су қорын пайдалану мен қорғау саласындағы мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын уәкілетті мемлекеттік органдармен келісім бойынша олардың жарғыларына сәйкес айқындайды.

Осылайша, әзірлеуші орган Су кодексінің 63-бабының 4-тармағын жаңа редакцияда қабылдауды ұсынады: «4. Су қорын пайдалану және қорғау саласында қоғамдық бақылау жүргізу тәртібі осы Кодексте немесе "қоғамдық бақылау туралы" Қазақстан Республикасының Заңында айқындалады.».

Су кодексінің 63-бабының 1, 2 және 3-тармақтары жаңа редакцияда баяндалуға және олар қабылданатын «Қоғамдық бақылау туралы» Заңға сәйкес келтірілуге тиіс деп пайымдаймыз.

Ұсынылып отырған редакцияда Су кодексінің 63-бабы аталған заң жобасымен келіспейді және Қазақстан Республикасы азаматтарының бірлесу бостандығына құқығын іске асыруға, сондай-ақ қоғамдық бірлестіктердің құрылуына, қызметіне, қайта ұйымдастырылуына және таратылуына байланысты туындайтын қоғамдық қатынастарды реттейтін «Қоғамдық бірлестіктер туралы» заңға қайшы келеді.

«Қоғамдық бақылау туралы» Заң жобасы Қазақстан Республикасында қоғамдық бақылауды ұйымдастыруға және жүзеге асыруға байланысты қоғамдық қатынастарды реттейді. Сонымен қатар, онда «Коммерциялық емес ұйымдар» термині қолданылады және қоғамдық бірлестіктер туралы сөз жоқ.

Сондай-ақ, «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Заңның 6-бабының 1-тармағына сәйкес коммерциялық емес ұйымдар мекеме, қоғамдық бірлестік, акционерлік қоғам, тұтыну кооперативі, қор, діни бірлестік, қауымдастық (одақ) нысанындағы заңды тұлғалар бірлестігі нысанында және заңнамалық актілерде көзделген өзге де нысанда құрылған ретінде айқындалады.

Баяндалғанның негізінде, Су кодексінің 63-бабын «Қоғамдық бақылау туралы» заң жобасына сәйкес жаңа редакцияда баяндау қажет деп санаймыз.

Сондай-ақ, әзірлеуші орган 2020 жылғы 29 маусымдағы Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексіне (*бұдан әрі – ӘРПК*) толықтыру енгізуді және петиция ұғымын айқындауды ұсынады. Өтініш мемлекеттік органға электронды түрде жіберілген ұжымдық хабарлама, жауап немесе ұсыныс ретінде анықталған.

Мәселен, ӘРПК 4 – бабы 31-1) тармақшасының жобасында «петиция – мемлекеттік органға электрондық нысанда жіберілген және осы Кодекстің 12-1-тарауында белгіленген тәртіппен қаралатын **ұжымдық** хабар, үн қосу немесе ұсыныс» деп көзделеді. Яғни, аталған норманың жобасы өтінішті **тек ұжым (бірнеше тұлға) бере алатындығын** реттейді.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 33-бабының 1-тармағында Қазақстан Республикасы азаматтарының тікелей және өз өкілдері арқылы

мемлекет ісін басқаруға қатысуға, мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарына тікелей өзі жүгінуге, сондай-ақ жеке және ұжымдық өтініштер жолдауға құқығы бар деп белгіленген.

Осылайша, ӘРПК-ның 4-бабы 31-1) тармақшасының жобасында жеке өтініш жіберу құқығынан айырылған, Қазақстан Республикасы Конституциясының нормаларына қайшы келетін жеке субъект алып тасталады.

Оның үстінде, жоғарыда көрсетілген ұсынылып отырған норма ӘРПК-нің 90-1-бабы 2-бөлігінің және 90-2-бабы 1-бөлігінің жобаларына қайшы келеді.

Мәселен, ӘРПК-нің 90-1-бабы 2-бөлігінің жобасына сәйкес *«Осы тараудың мақсаттары үшін өтініш беруші деп осы Кодексте белгіленген тәртіппен өтініш берген Қазақстан Республикасының азаматы түсініледі»*. ӘРПК-нің 90-2 – бабының 1-бөлігіне сәйкес *«Өтінішті өтініш беруші мемлекет пен азаматтық қоғамның өзара іс-қимылы саласындағы уәкілетті орган айқындайтын интернет-ресурс (бұдан әрі-интернет-ресурс) арқылы береді»*.

Яғни, ӘРПК-нің 90-1-бабының 2-бөлігі және 90-2-бабының 1-бөлігі жобаларының нормаларында өтініш берушінің петицияны жалғыз беру құқығы туралы айтылады, бұл ұжымдық хабарлама, жауап немесе ұсыныс туралы айтылатын ӘРПК-нің 4-бабы 31-1) тармақшасының жобасына қайшы келеді.

Жоғарыда айтылғандарға байланысты әзірлеуші органға көрсетілген қайшылықтарды сәйкес келтіру ұсынылады.

Бұдан басқа, заң жобасында азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын шектеу сипатында болатын және Қазақстан Республикасы Конституциясының 39-бабына қайшы келетін жазбаша нысанды қоспағанда, өтінішті іске асыру нысаны тек қана электрондық сипатта болады деп көзделеді.

Өтініштің электрондық нысаны интернет-ресурстың болуын, белгілі бір жүгіну дағдыларын және т. б. болжайды.

Ресми мәліметтерге сәйкес, елдегі интернетті орта есеппен халықтың 80% пайдаланады ¹. Міндетті жүгіну туралы норманы тек электрондық нысанда енгізу ел халқының 20% - ына жазбаша нысанда жүгіну құқығын бұзады.

Баяндалғанның негізінде, ӘРПК-ның 4-бабы 31-1) тармақшасының жобасы мынадай редакцияда жазылсын: *«31-1) өтініш – мемлекеттік органға электрондық немесе жазбаша нысанда жіберілген және осы Кодекстің 12-1-тарауында белгіленген тәртіппен қаралатын жеке немесе ұжымдық өтініш;»*.

Әрі қарай. ӘРПК-ның 90-2-бабының жобасында өтініш беру тәртібі айқындалады.

¹ www/https://gender.stat.gov.kz/page/frontend/detail// Доля пользователей сети Интернет от общего числа ... Соңғы кіру 07.07.2021 жыл.

1. Арыз иесі петицияны мемлекет пен азаматтық қоғамның өзара іс-қимылы саласындағы уәкілетті орган айқындайтын интернет-ресурс (бұдан әрі – интернет-ресурс) арқылы береді.

2. Петицияны интернет-ресурста көпшілікке қолжетімді етіп орналастыру үшін петиция мынадай:

1) мемлекет пен азаматтық қоғамның өзара іс-қимылы саласындағы уәкілетті орган бекітетін Петицияны мақұлдау, тіркеу және есепке алу қағидаларына сәйкес петицияның берілген күнінен бастап жиырма жұмыс күні ішінде оны Қазақстан Республикасының кемінде жүз елу азаматының петицияны мақұлдауы;

2) петицияның осы Кодекстің 90-3, 90-4-баптарында белгіленген талаптарға сәйкестігі;

3) петиция берілген кезде интернет-ресурста сол нысана туралы петицияның болмауы шарттарына сәйкес келуге тиіс.

Петиция беру рәсімінің біршама күрделенуі мен реттілігі және мемлекеттік орган тарапынан петиция беру рәсімін бақылау, сондай – ақ мерзімдер мен рәсімдердің сақталуын бақылау шамадан тыс нақтылауға алып келеді, бұл сайып келгенде оның рәсіміне әсер етеді және оны петицияларды рәсімдеуге, атап айтқанда «петиция-петициялар үшін» алып келеді.

Бұл басылымда азаматтардың өтініштерін дұрыс шешу және өтініш беру рәсіміне мемлекеттік араласу кезінде қиындық туындайды.

Петиция беру рәсімі еркін, жеңілдетілген, азаматтардың құқықтарын іске асыруға бағытталған, мерзімдер мен тәртіпті шамадан тыс егжей-тегжейлерсіз болуы керек.

Мемлекеттік органның тікелей араласуы және бұл құқықты шектеу, егер ол Конституцияда және осы заң жобасында көзделген, әкімшілік ӘРПК 90-4-бабында тікелей көзделген нормаларға қарсы бағытталған болса ғана мүмкін болады.

Сондай-ақ, ӘРПК-ның 90-2-бабы жобасының 2-тармағы 1) тармақшасында петиция интернет-ресурста жария қолжетімділікте орналастыру үшін петиция мынадай шарттарға сәйкес келуі тиіс деп көзделеді:

1) өтініш берілген күннен бастап жиырма жұмыс күні ішінде Қазақстан Республикасының кемінде жүз елу азаматы петицияға қосылса;

Алайда, әзірлеушілер қосылу тәртібін көрсетпеді, атап айтқанда 150 азамат оны қолдау үшін өтінішке қалай қосыла алады.

ӘРПК-ның 90-2-бабы жобасының 4-тармағында петиция осы баптың екінші бөлігінде көрсетілген шарттарға сәйкес келмеген жағдайда, мемлекет пен азаматтық қоғамның өзара іс-қимылы саласындағы уәкілетті орган петицияның осы баптың екінші бөлігінде көрсетілген шарттарға сәйкес келмейтіні анықталған күннен бастап үш жұмыс күні ішінде қабылдамау себептерін негіздей отырып, петицияны қабылдамайтыны көрсетілген, бұл туралы өтініш берушіге хабарланады.

Алайда, осы тармақта азаматтың шағымдану құқығын іске асыруды ұсынатын норма көрсетілмеген. Біздің ойымызша, өтінішті қабылдаудан бас

тартуға сот арқылы шағымдануға болады және бұл әрекет осы тармақта көрініс табуы керек.

ӘРПК-ның 90-2-бабы жобасының 6-тармағында олар интернет-ресурста орналастырылғаннан кейін алты ай ішінде қол жеткізілген кезде шекті мәндер белгіленеді, петиция қолдау тапты деп есептеледі.

Аталған рәсім қиындатылған болып ұсынылады. Бұл петицияның мәні мен мазмұнына тікелей қайшы келетін қоғамның емес, мемлекеттің мүдделерін ескереді.

Бұл мемлекеттік органның атына жіберілетін өтініштерге әлеуметтік-теріс сенімсіздікке әкелуі мүмкін.

Мысалы, Үкімет қызметін жақсарту үшін азаматтардың 50 мың дауысы қажет. Бұл сан, біздің ойымызша, негізделмеген. Егер азамат заңдар мен бюджеттің орындалуына жауап беретін негізгі мемлекеттік орган ретінде Үкіметтің қызметін жақсарту үшін өтініш жіберетінін ескерсек, 50 мың дауыстың орындылығы мен қажеттілігі бар ма?

Әзірлеуші бұл санды қалай енгізетіні және оның қалай жүзеге асырылатыны, дауыс беру процесі ашық және қол жетімді бола ма және азаматтар бұл процедурамен қалай таныса алатындығы белгісіз.

Заң жобасында дауыстардың пайыздық мазмұнын көрсету даулы болып табылады. Пайыздарды айқындау тәртібі тиісті әкімшілік-аумақтық бірлік халқының статистикалық деректері тұрғысынан дұрыс болмауы мүмкін, өйткені тұрғылықты жері бойынша тіркеуден өткен адамдардың, уақытша жүрген адамдардың және азаматтардың басқа да санаттарының саны бар. Осылайша, пайыздық түрде петицияға қолдау көрсететін халықтың түсіндермесін нақтылау қажет.

Сондай-ақ, ӘРПК-ның 90-2-бабы жобасының 7-тармағында осы баптың 6-тармағында көрсетілген шекті мәнге қол жеткізілмеген петицияны мемлекет пен азаматтық қоғамның өзара іс-қимылы саласындағы уәкілетті орган петиция интернет-ресурста көпшілікке қолжетімді етіп орналастырылған кезден бастап алты ай өткен соң арыз иесіне қайтаратынын көздейді.

Жалпы, кез – келген петиция – бұл оған жауап беру мақсатындағы өтініш. Бұл жағдайда оны мемлекеттік органдар тарапынан реакциясыз өтініш берушіге қайтару теріс әлеуметтік реакцияны, формальды негіздер бойынша көрсетілген дауыс санын ала алмаған өтініш берген азаматтар тарапынан бас тартуды тудыруы мүмкін. Сонымен бірге, олардың тарапынан ақылға қонымды сұрақ туындауы мүмкін, егер петиция олардың тарапынан тиісті реакциясыз қайтарылса, петицияда көрсетілген қандай да бір мәселені шешу бойынша мемлекеттік органдардың рөлі қандай болады.

Сондай-ақ, бұл аспектіде өтініш берушілерге сотқа шағымдануға құқығын ұсынуға қажетті деп ойлаймыз.

Сондай-ақ петицияға құқықты іске асыру оны ӘРПК-да көздемей, жеке заңмен реттелуі мүмкін. Осылайша, петициялар туралы Заңның қабылдануы азаматтардың саяси құқықтарының, олардың бастамашылдығы мен азаматтық ұстанымдарының дамуына ықпал етеді.

Сонымен қатар, петицияның осы ӘРПК-ның 90-4-бабында көрсетілген шарттарға сәйкестігін анықтау қажет болған кезде мемлекет пен азаматтық қоғамның өзара іс-қимылы саласындағы уәкілетті орган уәкілетті мемлекеттік органдарға сұрау салуға құқылы екендігі туралы ұсынылып отырған норма күмән тудырады.

Бұл норма өтініш бостандығына әсер етеді, атап айтқанда, ӘРПК-ның 90-4-бабының жобасында тікелей тыйым салынған және қарастырылған өтініштерден басқа барлық өтініштер ұсынылуы және қаралуы мүмкін.

Бұдан басқа, сұрау салу ұғымы жеткіліксіз түрде айқындалған. Қандай рөл, не үшін және неге байланысты сұрау жіберіледі. Сұрау салу қандай мақсаттар үшін жіберілетіні анық емес. Мұндай жағдайларда сұрау рәсімі күрделене түседі және ұзартылады. Мемлекет тарапынан мұндай шаралар бастапқыда ел азаматтарына сенімсіздік тудырады, сұрау салу рәсімін бюрократиялайды және өтініш беру құқығын еркін пайдалануға әсер етеді.

Сондай-ақ, ӘРПК-нің 90-4-бабы жобасының 9) тармақшасымен *«Мынадай: 9) қорғаныс, ұлттық қауіпсіздік және қоғамдық тәртіпті қорғау мәселелері петицияның нысанасы бола алмайды;»* деп қарастырылған.

Аталған норма жобасының мәнінен қорғаныс мәселелеріне қатысты *«қорғаныс қауіпсіздігі мәселелері петицияның нысанасы бола алмайды»* деген сөз шығады.

Сонымен бірге, Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасында *«қорғаныс қауіпсіздігі»* деген термині қолданылмайды.

Баяндалғанның негізінде, ӘРПК-нің 90-4-бабы жобасының 9) тармақшасын сәйкестікке келтіру және мынадай редакцияда жазылсын деп ұсынылады: *«Мынадай: 9) қорғаныс, ұлттық қауіпсіздік және қоғамдық тәртіпті қорғау мәселелері петицияның нысанасы бола алмайды;»*.

Бұл ескерту ӘРПК-тің 90-4-бабы жобасының 9) тармақшасы мәтінінің орыс тілдегі редакциясына қатысты, қазақ тіліндегі мәтін өзгеріссіз қалады.

Бұдан басқа, ӘРПК-ның 90-4-бабы жобасының 6) тармақшасында *«б) қылмыстық-атқару заңнамасының мәселелері петицияның нысанасы бола алмайды;»* деп көзделеді. Сонымен бірге, ӘРПК-ның 90-4-бабы жобасының 8) тармақшасында *«8) азаматтық процестік, әкімшілік рәсімдік-процестік заңнама және әкімшілік құқық бұзушылық туралы заңнама петицияның нысанасы бола алмайды»* деп көзделеді.

Яғни, петиция мәні бола алмайтын заңдардың тізбесі негізсіз екі тармақшаға бөлінген, ал оны бір тармақшада мазмұндауға болады.

Осыған байланысты, ӘРПК-ның 90-4-бабы жобасының 6) тармақшасы алып тастауға, ал ӘРПК-ның 90-4-бабы жобасының 8) тармақшасы мынадай редакцияда жазылсын деп ұсынылады: *«8) қылмыстық-атқару, азаматтық процестік, әкімшілік рәсімдік-процестік заңнама және әкімшілік құқық бұзушылық туралы заңнама;»*.

Сондай-ақ, әзірлеуші орган "Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы" Заңның 21-бабының 1-тармағын мынадай мазмұндағы 5-1), 5-2), 5-3) және 5-4) тармақшалармен толықтыруын ұсынады:

- 5-1) петицияларды ілгерілету кезеңінде қол жинауға қатысуға;
- 5-2) өзінің немесе сайлаушылардың атынан петиция жазуға;
- 5-3) жергілікті маңызы бар мәселелер бойынша петициялар жазу жөнінде ұсынымдар мен консультациялар беруге;
- 5-4) мемлекеттік органдардың петицияларды қарауы бойынша мониторинг жүргізуге;

Осы баптың 2-тармағының 2) тармақшасы мынадай редакцияда жазылсын:

«2) өз округі сайлаушыларымен тұрақты байланыс жасауға, оларға мәслихаттың жұмысы, оның тұрақты комиссиялары мен өзге де органдарының қызметі, мәслихат шешімдерінің орындалуы туралы, петицияның қаралуы туралы, сондай-ақ өзінің депутаттық қызметінің барысы туралы, жылына кемінде бір рет хабарлап отыруға, мәслихат шешімдерінің орындалуын ұйымдастыруға және бақылау жасауға;».

Әзірлеуші орган ұсынған жаңашылдықтар мәслихат депутаттарының өкілеттіктерін кеңейтуге мүмкіндік береді.

Сонымен бірге, Қазақстан Республикасы Конституциясының 86-бабының 4-тармағына және «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңның 6-бабының 1-тармағына сәйкес мәслихат депутатының өкілеттігін кеңейту және оны мынадай мазмұндағы 5-5) тармақшамен толықтыру ұсынылады:

«5-5) петицияларды мәслихат сессиясының қарауына шығару.».

Бұл мән-жай жергілікті өкілді деңгейде азаматтардың өзекті мәселелер бойынша өтініштерін қарауға негіз болады және мәслихаттардың жүргізуіне жататын мәселелер бойынша депутаттардың мәслихат отырыстарында қызметін жандандыруға және тиісті аумақты дамытуға ықпал ететін болады.

Сондай-ақ, әзірлеуші орган «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» Заңды «ашықтық стандарттары» ұғымын көздейтін 17-1-баппен толықтыруды ұсынады, ол «Осы Заңда мынадай негізгі ұғымдар пайдаланылады» деген 1-бапта орналастырылуы мүмкін, өйткені олар мағыналық және мазмұндық мәні бойынша «Құқықтық актілер туралы» Заңның 24-бабының 4-тармағына сәйкес осы бапқа жатқызылған.

2. Заң жобасын қабылдаудың құқықтық, әлеуметтік, экономикалық және өзге де салдарын, оның ішінде әлеуметтік шиеленістің ықтимал тәуекелдері бөлігінде бағалау.

Заң жобасына ғылыми құқықтық сараптама жүргізу барысында заң жобасын қабылдаудың теріс құқықтық, әлеуметтік, экономикалық және өзге де салдарлары анықталған жоқ.

Сонымен қатар ықтимал әлеуметтік шиеленістер бөлігінде тәуекелдер бар. Атап айтқанда, бұл халықтың петиция беру тәртібі, оның шекті мәніне қол жеткізу қажеттігі туралы, сондай-ақ петицияның нысанасы бола алмайтын мәселелер туралы хабардар болуының мүмкін болмауына қатысты.

Осылайша, халықтың осы мәселелердің заңнамалық ерекшеліктері туралы жеткіліксіз хабардар болуы заңнамада белгіленген талаптарды сақтамай өтініш беру құқығын іске асыру кезінде олардың наразылығын

тудыруы мүмкін.

Болжанатын мән-жайларды болдырмау және оған жол бермеу үшін халық арасында тиісті ақпараттық-түсіндіру жұмысын жүргізу қажет.

Жалпы, азаматтық қоғам өкілдерінің заң жобаларын әзірлеуге қоғамдық маңыздылығы мен жоғары мүдделілігін ескере отырып, әзірлеуші орган белсенді қоғамдық пікірталас пен заң жобасын сарапшылық қоғамдастық арасында кеңінен талқылауды ұйымдастырды. Азаматтық қоғамның 500-ден астам өкілінің қатысуымен 20-ға жуық жария талқылау өткізілді.

Сонымен қатар, халық арасында заңнамалық жаңалықтар туралы түсіндіру жұмыстарын ұйымдастыру мен жүргізуді қамтамасыз етуге назар аудару ұсынылады.

3. Заң жобасын қабылдауға байланысты қылмыстық және әкімшілік құқық бұзушылықтар жасауға ықпал ететін себептер мен жағдайлардың болуын айқындау, сондай-ақ олардың жасалуының алдын алуға оның әсерін бағалау.

Заң жобасына ғылыми құқықтық сараптама жүргізу барысында заң жобасын қабылдауға байланысты қылмыстық және әкімшілік құқық бұзушылықтар жасауға ықпал ететін себептер мен жағдайлар, сондай-ақ олардың жасалуының алдын алуға оның әсері анықталған жоқ.

4. Заң жобасын қабылдауға байланысты гендерлік теңдік құқығына нұқсан келтіруге ықпал ететін себептер мен жағдайлардың болуын айқындау.

Заң жобасына ғылыми құқықтық сараптама жүргізу барысында гендерлік теңдік құқығына қысым жасауға ықпал ететін себептер мен жағдайлардың болуы анықталған жоқ.

5. Заң жобасы қабылданған жағдайда нақтылауға жататын нормативтік құқықтық актілердің тізбесін айқындау.

Заң жобасында мынадай нормативтік құқықтық актілерге өзгерістер мен толықтырулар енгізу көзделеді:

- 1) 2003 жылғы 9 шілдедегі Қазақстан Республикасының Су кодексі;
- 2) 2020 жылғы 29 маусымдағы Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі;
- 3) 2021 жылғы 2 қаңтардағы Қазақстан Республикасының Экология кодексі;
- 4) «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» 2001 жылғы 23 қаңтардағы Қазақстан Республикасының Заңы;
- 5) «Жануарлар дүниесін қорғау, өсімін молайту және пайдалану туралы» 2004 жылғы 9 шілдедегі Қазақстан Республикасының Заңы;
- 6) «Тұтынушылардың құқықтарын қорғау туралы» 2010 жылғы 4 мамырдағы Қазақстан Республикасының Заңы;
- 7) «Кәсіптік одақтар туралы» 2014 жылғы 27 маусымдағы Қазақстан Республикасының Заңы;

8) «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» 2015 жылғы 16 қарашадағы Қазақстан Республикасының Заңы.

6. Заңнамалық базаны жақсарту бойынша ғылыми негізделген ұсыныстар әзірлеу.

Заң жобасы ғылыми тұрғыдан осы қорытындының 4) тармағында баяндалған ұсынымдар негізінде пысықтауды талап етеді деп пайымдаймыз.

Әзірлеуші органға заң жобасын одан әрі қарау үшін осы қорытындының 4) тармағында көрсетілген жоғарыда баяндалған ескертулер мен ұсыныстарды ескеру ұсынылады.

7. Тиісті құқық саласының қағидаттарына ықтимал қайшылықтарды анықтау.

Ғылыми құқықтық сараптама барысында құқықтың тиісті саласының жалпы құқықтық қағидаттары мен қағидаттары бойынша қайшылықтар анықталған жоқ.

8. Заң жобасында қамтамасыз етілетін анық немесе жасырын ведомстволық немесе топтық мүддені анықтау.

Заң жобасына жүргізілген талдау онда тар ведомстволық тәсілдердің жоқтығын және әзірлеушінің тек қандай да бір белгілі топтардың немесе тұлғалардың мүдделерін қамтамасыз етуге ұмтылысын көрсетті.

9. Заң жобасынан туындайтын өзге де сұрақтарға жауап алу.

Әзірлеуші орган сарапшылар алдында өзге мәселелер қоймады.

Ұсыныстар мен қорытындылар.

Ғылыми құқықтық сараптамаға ұсынылған «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық бақылау мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасы жоғарыда көрсетілген ескертулерді жоюды ескере отырып, одан әрі қарау үшін енгізілуі мүмкін.

Сарапшылар:

_____	Мурзашев Кайрат Темирович;
_____	Сман Айсана, заң ғылымдарының докторы, профессор;
_____	Дячук Марианна Ивановна, заң ғылымдарының кандидаты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
научной правовой экспертизы проекта закона

1) Общие положения.

Лицо, проводившее научную правовую экспертизу	1. Мурзашев Кайрат Темирович; 2. Сман Айсана, д.ю.н. профессор; 3. Дячук Марианна Ивановна, доцент, к.ю.н.
Разработчик	Министерство информации и общественного развития Республики Казахстан
Уполномоченная организация	Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан
Предмет и цели научной правовой экспертизы	Предметом научной правовой экспертизы является проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного контроля». Целью научной правовой экспертизы является оценка качества, обоснованности, своевременности и правомерности разработки проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного контроля», соблюдения в проекте Закона закреплённых Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина; определение возможной эффективности данных изменений и дополнений; выявление возможных отрицательных последствий его принятия в качестве нормативного правового акта;
Наименование проекта закона	Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые

	законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного контроля»
Назначение проекта закона	Проектом Закона предусматриваются приведение в соответствие норм отдельных законодательных актов Республики Казахстан, регулирующих порядок проведения общественного контроля, в соответствие с положениями основного проекта закона «Об общественном контроле»
Отрасли науки, по которым проведена научная правовая экспертиза	<ol style="list-style-type: none"> 1. 010.000.000. Конституционное законодательство Республики Казахстан; 2. 010.012.000. Местное государственное управление и самоуправление; 3. 010.014.000. Общественные объединения и политические партии; 4. 020.000.000. Законодательство о государственном управлении и административно-территориальном устройстве; 5. 130.004.000. Использование и охрана лесов, вод, растений и животного мира; 6. 160.000.000. Административное и административное процессуальное законодательство; 7. 330.001.000. Информатизация и доступ к информации; 8. 330.004.000. Средства массовой информации
Структура проекта закона	<p>Проект закона состоит из 2 статей.</p> <p>Статьей 1 предусматривается внесение изменений и дополнений в следующие законодательные акты Республики Казахстан:</p> <p>Кодексы Республики Казахстан:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года; 2) Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года; 3) Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года; <p>Законы Республики Казахстан:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»; 2) Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»; 3) Закон Республики Казахстан от 4 мая 2010 года «О защите прав потребителей»;

	4) Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года «О профессиональных союзах»; 5) Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации». Статьей 2 определяется порядок введения в действие закона.
Материалы, представленные на экспертизу	- сопроводительное письмо на государственном языке; - проект закона (на казахском и русском языках); - концепция к проекту закона (на казахском и русском языках); - сравнительная таблица к проекту закона (на казахском и русском языках); - проект постановления Правительства (на казахском и русском языках); - пояснительная записка к проекту закона (на казахском и русском языках); - пояснительная записка к проекту постановления Правительства (на казахском и русском языках); - паспорт по оценке социально-экономических последствий действия проекта закона (на казахском и русском языках)
Дата поступления	30 июня 2021 года
Срок исполнения	14 июля 2021 года

2) Описание проблемных вопросов, на решение которых направлен проект закона, в том числе и оценка обоснованности и своевременности принятия проекта закона.

Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного контроля» (далее – проект Закона) разработан в соответствии со статьёй 61 Конституции Республики Казахстан, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 года.

По своей направленности представленный на научную правовую экспертизу проект Закона направлен на внесение изменений и дополнений в Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года, Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года, Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года, законы Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», от 9 июля 2004 года «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира», от 4 мая 2010 года «О защите прав потребителей», от 27 июня 2014 года «О профессиональных союзах», от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» связанных с приведением их в

соответствие с положениями основного проекта закона «Об общественном контроле».

Необходимость разработки проекта закона связана с реализацией пунктов 117, 142, 144 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий», утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 14 сентября 2020 года № 413 (*далее – ОНП*).

Вышеуказанными пунктами ОНП предусматривается:

- разработка Закона «Об общественном контроле», направленного на повышение открытости и подотчетности обществу государственных органов и квазигосударственного сектора;
- принятие мер по повышению эффективности работы маслихатов всех уровней, в том числе через: наделение маслихатов функцией сбора подписей и составления петиций по развитию региона или местным проблемам;
- внедрение обязательной онлайн-трансляции заседаний маслихатов;
- разработка нормативно-правовой базы в целях создания единого легитимного института онлайн-петиций для инициирования гражданами реформ и предложений.

Учитывая, что основной проект закона «Об общественном контроле» определяет правовое регулирование порядка организации общественного контроля, возникает необходимость разработки рассматриваемого проекта Закона.

Действующее законодательство Республики Казахстан регулирует вопросы связанные с деятельностью общественных советов. Соответствующий Закон «Об общественных советах» был принят 2 ноября 2015 года.

Данный Закон определяет правовой статус, порядок формирования и организацию деятельности общественных советов, направленной на реализацию государственной политики по формированию подотчетного перед населением государства, обеспечение широкого участия некоммерческих организаций, граждан в принятии решений государственными органами всех уровней, а также национальными управляющими холдингами, национальными холдингами, национальными компаниями.

В целях реализации указанного закона приказом Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 73 были приняты Правила организации и проведения общественного контроля (*далее – Правила*).

Данными Правилами общественный контроль определен как деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемого в формах общественного мониторинга, общественного слушания, общественной экспертизы и заслушивания отчета о результатах работы государственного органа, субъекта квазигосударственного сектора, направленного на защиту общественных интересов.

В законопроекте «Об общественном контроле» **общественный контроль определен как** деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемого в формах общественного мониторинга, общественного слушания и общественной экспертизы, направленных на анализ и оценку действий (бездействия) объектов общественного контроля, затрагивающих права и законные интересы неограниченного круга лиц, а также выработку предложений по его результатам.

Статья 4 данного законопроекта предусматривает, что общественный контроль осуществляется на основе следующих принципов:

- 1) соблюдение конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- 2) публичность, открытость и законность осуществления общественного контроля;
- 3) добровольность участия в осуществлении общественного контроля;
- 4) недопустимость неправомерного вмешательства объектов общественного контроля в осуществление общественного контроля;
- 5) недопустимость неправомерного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность объектов общественного контроля;
- 6) независимость субъектов общественного контроля;
- 7) объективность субъектов общественного контроля, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля.

Вместе с этим, в пункте 1 статьи 3 Конституции Республики Казахстан установлено, что единственным источником государственной власти является народ. Государственная власть выражена также через представительство народа в государственных органах представительной власти – Парламенте и маслихатах Республики Казахстан.

Согласно Конституционного Закона Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 года и Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года, органы представительной власти, посредством парламентских слушаний и полномочий маслихатов выражают волю населения и в соответствии с законодательством Республики Казахстан определяют меры, необходимые для их реализации и контролируют их осуществление.

Таким образом, представительные органы также выполняют функцию общественного контроля, но не напрямую, а в соответствии с полномочиями, определенными законодательством.

Кроме этого, функция общественного контроля в определенной мере возложена на средства массовой информации. Так, в пункте 2 статьи 2 Закона Республики Казахстан «О средствах массовой информации» от 23 июля 1999 года указано, что государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации.

Также статья 18 данного закона устанавливает процедуру официального сообщения и в нем указано, что официальное сообщение предоставляется средствам массовой информации на равных условиях, независимо от их форм собственности и принадлежности. Этот закон в некоторой степени способствует участию средств массовой информации в общественном контроле.

Однако необходимо отметить, что данных средств обеспечения общественного контроля недостаточно и принятие рассматриваемого проекта Закона будет укреплять дальнейший механизм общественного контроля.

Одними из средств обеспечения общественного контроля являются обращения (петиции) граждан, которые являются основой для зарождения, развития и совершенствования целостного механизма общественного контроля.

Рассматривая институт обращений или петиций можно отметить следующее.

Право петиций необходимо рассматривать как политическое право граждан.

Политические права составляют вторую группу основных прав, свобод и обязанностей личности, которые образуют ее конституционные правообязанности в сфере государственной и общественно-политической жизни и деятельности. Назначение этих конституционных возможностей и необходимостей заключается в признании человека полномочным и ответственным субъектом организации и осуществления власти в обществе и государстве.

Важной особенностью этой группы прав, свобод и обязанностей личности является то, что их конкретными субъектами могут быть только те физические лица, которые имеют политико-правовую связь с государством (граждане). Поэтому в конституциях государств фиксирование основных правообязанностей личности в сфере его государственной и общественно-политической жизнедеятельности осуществляется посредством термина — «гражданин». В Конституции Республики Казахстан рассматриваемые правообязанности предусмотрены статьями 23, 32-33, 36.

Конституция Республики Казахстан также содержит определенный перечень политических прав и свобод. Этот перечень тоже можно рассматривать как самостоятельную научную классификацию политических прав и свобод.

Система политических прав и свобод граждан состоит из двух взаимосвязанных подсистем.

Первая из них включает в себя права граждан, содержащие правомочия по участию в организации и деятельности государства и его органов посредством различных форм представительной и непосредственной демократии, т.е. «права на участие».

Вторую группу составляют права, содержащие правомочия по активному участию в жизни общества.

Мы же в предложенную категорию политических прав включаем избирательное право, право на референдум, право петиций и во вторую категорию прав входят права по активному участию индивида в жизни общества. Сюда относятся свобода слова и печати, свобода союзов, свобода собраний.

Исходя из изложенного, необходимость разработки проекта Закона является обоснованной.

3) Описание всех известных и эффективных способов, механизмов, подходов к разрешению проблемных вопросов, на решение которых направлено принятие закона, в том числе применявшихся на разных исторических этапах, зарубежной практике, а также описание смежных сфер правоотношений и влияния на них в виде последствий от принятия закона

Проведенный аналитический обзор международной практики функционирования системы общественного контроля показывает его значительное разнообразие.

В целом, принятие Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного контроля» будет способствовать реализации гражданами их прав и свобод, обеспечению дальнейшего процесса демократизации государства и повышению международного имиджа Республики Казахстан.

Органом – разработчиком достаточно подробно изучен международный опыт по вопросам затрагиваемым проектом Закона.

Так, проанализирован опыт государств-членов Европейского союза и государства-членов Организации экономического сотрудничества и развития.

Наряду с этим, изучен опыт государств-членов Евразийского экономического союза, Содружества Независимых Государств (*далее – СНГ*), Модельный закон СНГ «Об основах общественного контроля», а также международных организаций наднационального и регионального уровней.

Органом-разработчиком довольно подробно проанализирована международная практика по вопросам общественного контроля, доступа к информации, институту петиций, телерадиовещания, маркировки информационной продукции, религиозной деятельности.

Что касается права петиций, то Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН от 10 декабря 1948 года, прямо не предусматривает определение право петиций, но устанавливает в пункте 1 статьи 21 норму, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

В соответствии со статьей 50 Конституции Италии, все граждане могут направлять палатам петиции с требованием законодательных мероприятий или с изложением общественных нужд.

Несколько иначе формулирует данное право статья 29 Конституции Испании:

«1. Все испанцы будут иметь право индивидуальной или коллективной письменной петиции в форме и с последствиями, определяемыми законом.

2. Лица, состоящие в Вооруженных силах, учреждениях или в формированиях, подчиненных военной дисциплине, будут пользоваться этим правом только индивидуально и по правилам, установленным в соответствующем специальном законодательстве».

Таким образом, в данном случае, законодательные ограничения распространяется только на военнослужащих, что с учетом недавнего авторитарного прошлого Испании, видимо, имеет под собой определенные основания.

Наряду с этим, согласно Конституции Венгрии каждый имеет право лично или совместно с другими обратиться с письменной просьбой или жалобой к компетентному государственному органу».

Тем самым проведенный анализ показал, что проект Закона выработан в соответствии с положительным международным опытом.

В целом, политические права и свободы создают условия для укрепления связей между гражданином, обществом, государством. Политическая свобода, по существу, является одной из граней личной свободы: человек как разумное существо, носитель политического сознания и политической воли вправе действовать в качестве самостоятельного и свободного участника политического процесса.

Политические права и свободы, провозглашенные изначально в рамках буржуазного конституционализма, впоследствии получили развернутый конституционно-правовой статус и утвердились сначала в качестве важнейшего института национального, а позднее и международного права.

Многие современные международно-правовые документы о правах человека универсального и регионального характера, устанавливая объем неотчуждаемых прав и свобод человека, содержат такие политические права, как свобода слова и убеждений, свобода мирных собраний и ассоциаций, право петиций, право принимать участие в управлении государством.

История развития человеческого общества знает определенные формы и методы участия граждан в управлении делами государства и общества (*Афины, ранняя Русь, Тюркский каганат, Казахское ханство*). Оно начиналось как непосредственное управление и заканчивалось зачастую, режимами абсолютной монархии, когда это управление сводилось к нулю.

Современная правовая наука рассматривает их как конкретные формы проявления непосредственной (прямой) и представительной демократии.

Одним из определяющих субъективных прав является характер и природа взаимоотношений между человеком и государством. Политические права и свободы включают две основные системы связей между государством и его гражданами.

Во-первых, право на участие, предоставляющие гражданину возможность формировать не только государственные органы, но и волю государства.

Во-вторых, это свободы, сущность которых определяется существованием в «сфере невмешательства», а, следовательно, и возможности для индивида воздействовать на общественные отношения, находясь под «защитой» этой сферы.

Таким образом, политические права и свободы можно рассматривать в качестве принадлежащих гражданину от рождения и обеспеченных законом возможностей, позволяющих гражданину в установленных пределах участвовать в организации и деятельности государства и его органов посредством различных форм представительной и непосредственной демократии и жизни общества.

Право петиций, как одна из составляющих политических прав и свобод граждан это индивидуальное или коллективное обращение, которое подается в орган государственной власти или органы местного самоуправления в письменном виде.

Право петиций известно с XIII века. Определенные сословия обладали правом обращения к британскому монарху с просьбой решить какую-либо проблему. Иногда такого рода петиции были первоисточниками принимаемых Биллей.

Однако впервые на всех граждан это право было распространено Декретом Учредительного собрания Французской республики в 1791 г. Декрет наделил всех граждан личным правом на подачу петиций.

На основе развития этих правоотношений на протяжении XIX-XX веков юридическая наука и международные стандарты стали выделять «право петиций» в отдельное право – одно из конституционных политических прав граждан.

Ряд конституций зарубежных стран ограничивают это право в отношении определенных категорий граждан (*военнослужащие, работники органов государственной безопасности*). В других странах, наоборот, это право распространено не только на граждан, но и на любых лиц, независимо от их гражданства.

Исторически петиции имели влияние на диалог между властью и гражданами. Среди наиболее известных – петиция женщин-суфражисток в Австралии в 1891 г., результатом которой стало наделение женщин активным и пассивным избирательными правами.

На сегодняшний день самой распространенной формой подачи петиции является электронная форма. Для удобства созданы специальные интернет-порталы, которые предназначены для написания и распространения собственных петиций.

Среди наиболее известных порталов change.org, ipetitions.com, petitiononline.com.

В праве Республики Казахстан понятие «петиция» отсутствует, однако само явление закреплено в действующем законодательстве.

Согласно пункту 1 статьи 30 Конституции Республики Казахстан, граждане Республики Казахстан имеют право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Петиции не являются механизмами прямого действия, их задача поднять какой-либо вопрос и распространить фактическую актуальную информацию, обратить на нее внимание общества и власти.

Качественная результативная интернет-петиция должна быть составлена профессиональными юристами или правозащитниками, содержать определенную конкретную цель и требования, адресата, указывать на конкретных лиц, которые ее создали, а также должна быть подана в соответствующие органы с соблюдением всех требований и в форме, определенной законодательством. И, пожалуй, самое главное: это действие должно быть лишь частью общей стратегии действий, направленных на защиту общественных интересов, защиту прав человека на примере конкретных кейсов.

Поэтому принятие правовых актов, регулирующих право петиций, будут способствовать развитию политических прав, связанного с правом участия граждан в управлении делами государства.

4) Анализ предлагаемых проектом закона способов, механизмов, подходов к разрешению поставленных проблемных вопросов, возможных последствий от принятия тех или иных способов разрешения проблемных ситуаций

1. Проверка на соответствие проекта закона Конституции Республики Казахстан, нормативным правовым актам вышестоящих уровней, международным обязательствам Республики Казахстан.

Содержание проекта Закона в целом соответствует Конституции Республики Казахстан, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 года.

В соответствии с пунктом 1 статьи 33 Конституции Республики Казахстан, граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Проект Закона не вступает в противоречие с обязательствами Республики Казахстан, взятыми в ходе заключения международных договоров с другими государствами.

Вместе с тем, в ходе проведения научной правовой экспертизы выявлены противоречия рассматриваемого проекта Закона требованиям действующего законодательства.

Так, согласно требованиям пункта 7 статьи 17-1 Закона «О правовых актах» разработка проектов законов осуществляется только на основании и в строгом соответствии с их концепциями.

Аналогичные требования регламентированы и пунктом 18 Правил организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года № 907 (*далее – Правила*), который предусматривает, что проект закона должен разрабатываться в строгом соответствии с его концепцией, одобренной Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности. Данное требование применяется до стадии внесения проекта закона в Правительство Республики Казахстан.

Концептуальные изменения и дополнения в проект закона могут вноситься по поручению руководства Правительства Республики Казахстан и Администрации Президента Республики Казахстан.

Как показал сравнительный анализ, проект Закона разработан не в строгом соответствии с его Концепцией.

Так, согласно пункту 5 Концепции предусматривается внесение изменений и дополнений в Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года, Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», Закон Республики Казахстан от 11 октября 2011 года «О религиозной деятельности и религиозных объединениях», Закон Республики Казахстан от 18 января 2012 года «О телерадиовещании», Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах», Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации», Закон Республики Казахстан от 2 июля 2018 года «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

При этом также указано, что данный перечень законов не является исчерпывающим, что подразумевает наличие возможности внесения изменений и дополнений и в другие законодательные акты, не указанные в Концепции.

Однако, проведенным анализом выявлены факты отсутствия некоторых законов, в которые Концепцией предусматривается внесение изменений и дополнений.

Так, представленным проектом Закона не предусматривается внесение изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан от 11 октября 2011 года «О религиозной деятельности и религиозных объединениях», Закон Республики Казахстан от 18 января 2012 года «О телерадиовещании», Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах», а также Закон Республики Казахстан от 2 июля 2018 года «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

Не смотря на то, что в пункте 2 Концепции в обоснованиях необходимости разработки проекта Закона охватываются вопросы, регулируемые вышеуказанными законами, они не нашли отражения в проекте Закона.

Вместе с тем мониторинг портала «Открытые нормативные правовые

акты» и сайта Министерства информации и общественного развития показал, что первоначальная версия проекта Закона, разработанная в январе 2021 года, соответствовала концепции и органом-разработчиком дополнительно представлена информация о том, что текст законопроекта был изменен в ходе его проработки в Администрации Президента Республики Казахстан.

Далее, органом-разработчиком предлагается статью 48 Водного кодекса Республики Казахстан дополнить пунктом 5, предусматривающим, что «Общественный контроль в области использования и охраны водного фонда осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом или Законом Республики Казахстан «Об общественном контроле».

В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан, земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности.

Согласно статьи 2 Водного кодекса, водное законодательство Республики Казахстан основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из настоящего Кодекса и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан. Если международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе, то применяются правила международных договоров.

Пункт 1 статьи 10 Водного кодекса предусматривает, что водное законодательство Республики Казахстан регулирует отношения в области использования и охраны водного фонда, управления водным фондом и водохозяйственными системами, водоснабжения и водоотведения, безопасности плотин, проведения гидромелиоративных работ и иные водные отношения.

В предлагаемой редакции пункта 5 статьи 48 Водного кодекса предусмотрено, что общественный контроль осуществляется в соответствии с Водным кодексом или Законом об общественном контроле.

Однако пункт 1 статьи 10 Водного кодекса прямо указывает, что водное законодательство Республики Казахстан регулирует отношения в области использования водного фонда, но не общественного контроля.

В пользу этого довода свидетельствует пункт 4 статьи 24 Закона «О правовых актах», где законе устанавливаются принципы правового регулирования, а также могут устанавливаться основные понятия, используемые в его тексте, порядок и условия применения иных нормативных правовых актов после вступления закона в силу.

Принципами правового регулирования Водного кодекса являются принципы, связанные с водой, ее использованием и охраной.

В связи с чем, Водный кодекс не может регулировать общественные отношения, связанные с общественным контролем. Поэтому предлагается в тексте проекта пункта 5 статьи 48 Водного кодекса слово «или» заменить словом «и» и изложить в следующей редакции: «5. *Общественный контроль в области использования и охраны водного фонда осуществляется в*

соответствии с настоящим Кодексом и Законом Республики Казахстан «Об общественном контроле».

Далее, органом-разработчиком предлагается пункт 4 статьи 63 Водного кодекса изложить в следующей редакции: *«4. Порядок проведения общественного контроля в области использования и охраны водного фонда определяется настоящим Кодексом или Законом Республики Казахстан «Об общественном контроле»».*

Вместе с тем предлагаемое дополнение не согласуется с пунктами 1, 2 и 3 статьи 63 Водного кодекса.

Так, согласно статье 63 Водного кодекса (Деятельность общественных объединений в области использования и охраны водного фонда):

1. Деятельность общественных объединений в области использования и охраны водного фонда осуществляется в соответствии с их уставами в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

2. Представители общественных объединений могут участвовать в работе бассейновых советов.

3. Общественные объединения по своей инициативе могут проводить общественный контроль в области использования и охраны водного фонда.

4. Порядок проведения общественного контроля в области использования и охраны водного фонда определяется общественными объединениями в соответствии с их уставами по согласованию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими государственный контроль в области использования и охраны водного фонда.

Таким образом, органом-разработчиком предлагается принять пункт 4 статьи 63 Водного кодекса в новой редакции: *«4. Порядок проведения общественного контроля в области использования и охраны водного фонда определяется настоящим Кодексом или Законом Республики Казахстан «Об общественном контроле»».*

Полагаем, что пункты 1, 2 и 3 статьи 63 Водного кодекса подлежат изложению в новой редакции и приведения их в соответствии с принимаемым Законом «Об общественном контроле».

В предлагаемой редакции статья 63 Водного кодекса не согласуется с указанным проектом закона и противоречит Закону «Об общественных объединениях», который регулирует общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Республики Казахстан права на свободу объединений, а также созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общественных объединений.

Проект Закона «Об общественном контроле» регулирует общественные отношения, связанные с организацией и осуществлением общественного контроля в Республике Казахстан. Кроме того, в нем применяется термин «некоммерческие организации» и упоминания об общественных объединениях не имеется.

Также, согласно пункту 1 статьи 6 Закона «О некоммерческих организациях», некоммерческие организации определяются как созданные в форме учреждения, общественного объединения, акционерного общества,

потребительского кооператива, фонда, религиозного объединения, объединения юридических лиц в форме ассоциации (союза) и в иной форме, предусмотренной законодательными актами.

На основании изложенного, считаем необходимым изложить статью 63 Водного кодекса в новой редакции в соответствии с проектом Закона «Об общественном контроле».

Также, органом-разработчиком предлагается в Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года (*далее – АППК*) внести дополнение и определить понятие петиции. Петиция определена как коллективное сообщение, отклик или предложение, направленное в государственный орган в электронной форме.

Так, проектом подпункта 31-1) статьи 4 АППК предусматривается, что «петиция – **коллективное** сообщение, отклик или предложение, направленное в государственный орган в электронной форме и рассматриваемое в порядке, установленном главой 12-1 настоящего Кодекса». То есть проект указанной нормы регламентирует, что петиция может быть подана **только коллективом** (несколькими лицами).

Пункт 1 статьи 33 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, **обращаться лично**, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Тем самым, проектом подпункта 31-1) статьи 4 АППК исключается индивидуальный субъект, который лишен права направить индивидуальное обращение, что противоречит нормам Конституции Республики Казахстан.

Более того, вышеуказанная предлагаемая норма противоречит проектам части 2 статьи 90-1 и части 1 статьи 90-2 АППК.

Так, в соответствии с проектом части 2 статьи 90-1 АППК *«Для целей настоящей главы под заявителем понимается гражданин Республики Казахстан, подавший петицию, в порядке, установленном настоящим Кодексом»*. Согласно части 1 статьи 90-2 АППК *«Петиция подается заявителем посредством интернет-ресурса, определяемого уполномоченным органом в сфере взаимодействия государства и гражданского общества (далее – интернет-ресурс)»*.

То есть в нормах проектов части 2 статьи 90-1 и части 1 статьи 90-2 АППК речь идет о праве **подачи петиции заявителем в единственном числе**, что противоречит проекту подпункта 31-1) статьи 4 АППК где речь идет о коллективном сообщении, отклике или предложении.

В связи с изложенным органу-разработчику рекомендуется привести в соответствие указанные противоречия.

Кроме того, проектом Закона предусматривается, что форма реализации обращения носит исключительно электронный характер, исключая письменную форму, что также носит характер ограничения прав и свобод граждан и противоречит статье 39 Конституции Республики Казахстан.

Электронная форма обращения предполагает наличие интернет-ресурса, определенные навыки обращения и т.п.

Согласно официальным данным в стране интернетом в среднем пользуются 80% населения¹. Введение нормы об обязательном обращении только в электронной форме нарушает права на обращение 20% населения страны в письменной форме.

На основании изложенного, предлагается проект подпункта 31-1) статьи 4 АППК изложить в следующей редакции: *«31-1) петиция – индивидуальное или коллективное обращение, направленное в государственный орган в электронной или письменной форме и рассматриваемое в порядке, установленном главой 12-1 настоящего Кодекса;»*;

Далее. Проектом статьи 90-2 АППК определяется порядок подачи петиции.

1. Петиция подается заявителем посредством интернет-ресурса, определяемого уполномоченным органом в сфере взаимодействия государства и гражданского общества.

2. Для размещения петиции на интернет-ресурсе в публичном доступе петиция должна соответствовать следующим условиям:

1) присоединение к петиции не менее ста пятидесяти граждан Республики Казахстан в течение двадцати рабочих дней с даты подачи;

2) соответствие петиции требованиям, установленными статьями 90-3, 90-4 настоящего Кодекса;

3) отсутствие петиции о том же предмете на интернет-ресурсе на момент подачи петиции.

Некоторая усложненность и упорядоченность процедуры подачи петиции и контроль со стороны государственного органа за процедурой подачи петиции, также контроль по соблюдению сроков и процедуры приводит к излишней детализации, что в конечном итоге оказывает влияние на ее процедуру и приводит ее к формализации петиций, а именно «петиция – ради петиций».

В такой редакции сложность заключается при правореализации петиций со стороны граждан и государственному вмешательству в процедуру подачи.

Процедура подачи петиций должна быть свободной, упрощенной, направленной на реализацию права граждан, без излишней детализации сроков и порядка.

Прямое вмешательство государственного органа и ограничение этого права возможно лишь в единственном случае, если оно направлено против тех норм, которые предусмотрены в Конституции и в данном законопроекте, прямо предусмотренных в статье 90-4 АППК.

Также, подпунктом 1) пункта 2 проекта статьи 90-2 АППК предусматривается, что для размещения петиции на интернет-ресурсе в публичном доступе петиция должна соответствовать следующим условиям:

¹ www/https://gender.stat.gov.kz/page/frontend/detail/ Доля пользователей сети Интернет от общего числа ...
Последнее посещение 07.07.2021 год.

1) присоединение к петиции не менее ста пятидесяти граждан Республики Казахстан в течение двадцати рабочих дней с даты подачи;

Однако разработчиками не указан порядок присоединения, а именно каким образом 150 граждан могут присоединиться к петиции в ее поддержку.

В пункте 4 проекта статьи 90-2 АППК указано, что в случае несоответствия петиции условиям, указанным в части второй настоящей статьи, уполномоченный орган в сфере взаимодействия государства и гражданского общества, в течении трех рабочих дней со дня установления несоответствия петиции условиям, указанным в части второй настоящей статьи, отклоняет петицию с обоснованием причин отклонения, о чем уведомляется заявитель.

Однако в данном пункте не отражена норма, предлагающая реализовать право гражданина на обжалование. На наш взгляд, отказ в принятии петиции может быть обжалован в судебном порядке и это действие должно найти отражение в этом пункте.

Пункт 6 проекта статьи 90-2 АППК устанавливает пороговые значения при достижении которых в течение шести месяцев после ее размещения в интернет-ресурсе петиция считается поддержанной.

Указанная процедура представляется достаточно усложненной. При этом учитываются интересы государства, а не общества, что напрямую противоречит сущности и содержанию петиции.

Это может привести к социально-негативному недоверию к петициям, которые направляются в адрес государственного органа.

Так к примеру, для улучшения деятельности Правительства необходимо 50 тысяч голосов граждан в поддержку. Данная цифра, по нашему мнению, ничем не обоснована. Если исходить из того, что гражданин отправляет обращение для улучшения деятельности Правительства, как основного государственного органа, несущего ответственность за исполнение законов и бюджета, имеется ли целесообразность и необходимость наличия 50 тысяч голосов?

Не ясно, каким образом разработчик вводит эту цифру и как она будет реализована, будет ли процесс набора голосов прозрачным и доступным и каким образом граждане могут ознакомиться с этой процедурой.

Более спорным является указание в законопроекте процентного содержания голосов. Порядок определения процентов может быть недостоверным с точки зрения статистических данных населения соответствующей административно-территориальной единицы, так как имеется количество лиц, прошедших регистрацию по месту жительства, временно находящихся лиц и других категорий граждан. Таким образом требует уточнения понятия населения, которое в процентном отношении должно выразить поддержку петиции.

Также, пункт 7 проекта статьи 90-2 АППК предусматривает, что петиция, не достигшая порогового значения, указанного в пункте 6 настоящей статьи, возвращается заявителю уполномоченным органом в сфере взаимодействия государства и гражданского общества по истечении шести

месяцев с момента размещения петиции на интернет-ресурсе в публичном доступе.

На наш взгляд, любая петиция – это обращение с целью реагирования на нее. В данном случае ее возвращение заявителю без реакции со стороны государственных органов может вызвать негативную социальную реакцию, отторжение со стороны обратившихся граждан, которые по формальным основаниям не набрали указанного количества голосов. Вместе с этим, может возникнуть резонный вопрос с их стороны: какова тогда роль государственных органов по разрешению того или иного вопроса, указанного в петиции, если петиция будет возвращена без соответствующей реакции с их стороны.

Полагаем также в данном аспекте необходимым предоставить обратившимся право на судебное обжалование.

Также реализация права на петиции может регулироваться отдельным законом, не предусматривая его в АППК. Так принятие закона о петициях будет способствовать развитию политических прав граждан, их инициативности и гражданской позиции.

Наряду с этим вызывают сомнения предлагаемая норма о том, что при необходимости установления соответствия петиции условиям, указанным в статье 90-4 настоящего Кодекса, уполномоченный орган в сфере взаимодействия государства и гражданского общества вправе направить запрос в уполномоченные государственные органы.

Эта норма оказывает влияние на свободу петиций, а именно все петиции могут быть поданы и рассмотрены, кроме тех петиций, которые прямо запрещены и предусмотрены в проекте статье 90-4 АППК,

Кроме этого, в недостаточной мере определено понятие запроса. Какую роль, для чего и в связи с чем, направляется запрос. Не ясно для каких целей направляется запрос. В таких случаях усложняется и удлиняется процедура запроса. Такие меры со стороны государства изначально вызывают недоверие к гражданам страны, бюрократизируют процедуру подачи запросов и оказывают влияние на свободное пользование правом на петицию.

Также подпунктом 9) проекта статьи 90-4 АППК предусматривается, что *«Не могут быть предметом петиции вопросы: 9) оборонной, национальной безопасности и охраны общественного порядка;»*.

Из смысла проекта указанной нормы следует, что касательно вопросов обороны *«не могут быть предметом петиции вопросы оборонной безопасности»*.

Вместе с тем в действующем законодательстве Республики Казахстан термин *«оборонная безопасность»* не применяется.

На основании изложенного, предлагается подпункт 9) проекта статьи 90-4 АППК привести в соответствие и изложить в следующей редакции: *«Не могут быть предметом петиции вопросы: 9) обороны, национальной безопасности и охраны общественного порядка;»*.

Данное замечание касается редакции текста подпункта 9) проекта статьи 90-4 АППК на русском языке, текст на казахском языке остается без изменений.

Кроме этого, подпунктом 6) проекта статьи 90-4 АППК предусматривается, что *«Не могут быть предметом петиции вопросы: б) уголовно-исполнительного законодательства;»*. В то же время подпунктом 8) проекта статьи 90-4 АППК предусматривается, что *«Не могут быть предметом петиции вопросы: «8) гражданского процессуального, административного процедурно-процессуального законодательства и законодательства об административных правонарушениях;»*.

То есть перечень законодательств, которые не могут быть предметом петиции, неоправданно разделен на два подпункта, тогда как его возможно изложить в одном подпункте.

В связи с этим, предлагается подпункт 6) проекта статьи 90-4 АППК исключить, а подпункт 8) проекта статьи 90-4 АППК изложить в следующей редакции: *«8) уголовно-исполнительного, гражданского процессуального, административного процедурно-процессуального законодательства и законодательства об административных правонарушениях;»*.

Также, органом-разработчиком предлагается пункт 1 статьи 21 Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» дополнить подпунктами 5-1), 5-2), 5-3) и 5-4) следующего содержания:

- «5-1) участвовать в сборе подписей на этапе продвижения петиций;
- 5-2) составлять петиции от своего лица или от избирателей;
- 5-3) давать рекомендации и консультации по составлению петиций по вопросам местного значения;
- 5-4) проводить мониторинг по рассмотрению петиций государственными органами;»;

подпункт 2) пункта 2 указанной статьи изложить в следующей редакции:

«2) поддерживать постоянную связь с избирателями своего округа, не реже одного раза в год информировать их о работе маслихата, деятельности его постоянных комиссий и иных органов, исполнении решений маслихата, рассмотрении петиции, а также о ходе своей депутатской деятельности, участвовать в организации и контроле за исполнением решений маслихата;».

Предлагаемые органом-разработчиком нововведения позволят расширить полномочия депутатов маслихатов.

Вместе с этим, согласно пункту 4 статьи 86 Конституции Республики Казахстан и пункта 1 статьи 6 Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» предлагается расширить полномочия депутата маслихата и дополнить его подпунктом 5-5) следующего содержания:

«5-5) выносить петиции на рассмотрение сессии маслихата»

Данное обстоятельство послужит основаниям рассмотрения обращения граждан по актуальным вопросам на местном представительном уровне и будет способствовать активизации деятельности депутатов на заседаниях маслихата по вопросам, относящимся к ведению маслихатов и развития соответствующей территории.

Также, органом-разработчиком предлагается Закона «О доступе к информации» дополнить статьей 17-1 предусматривающее понятие «стандарты открытости», которое может быть размещена в статье 1 «Основные понятия, используемые в настоящем Законе», так как по смысловому и содержательному значению они отнесены к данной статье в соответствии с пунктом 4 статьи 24 Закона «О правовых актах».

2. Оценка правовых, социальных, экономических и иных последствий принятия проекта закона, в том числе в части возможных рисков социальной напряженности.

В ходе проведения научной правовой экспертизы проекта закона негативные правовые, социальные, экономические и иные последствия принятия проекта закона не выявлены.

Вместе с тем в части возможной социальной напряженности имеются риски. В частности, это касается возможной не достаточной информированности населения о порядке подачи петиции, необходимости достижения ее порогового значения, а также о вопросах, которые не могут быть предметом петиции.

Так не достаточная информированность населения о законодательных особенностях указанных вопросов, может вызвать их недовольство при попытке реализации прав на подачу петиции без соблюдения определенных законодательством требований.

Для исключения и недопущения предполагаемых обстоятельств необходимо проведение соответствующей информационно-разъяснительной работы среди населения.

В целом, учитывая общественную значимость и высокую заинтересованность представителей гражданского общества к разработке законопроектов, органом-разработчиком была организована активная общественная дискуссия и широкое обсуждение законопроекта среди экспертного сообщества. Проведено около 20 публичных обсуждений с участием более 500 представителей гражданского общества.

Наряду с этим рекомендуется также акцентировать внимание на обеспечении организации и проведения разъяснительной работы о законодательных нововведениях среди населения.

3. Определение наличия причин и условий, способствующих совершению уголовных и административных правонарушений в связи с принятием проекта закона, а также оценка его влияния на предупреждение их совершения.

В ходе проведения научной правовой экспертизы проекта Закона не выявлены причины и условия, способствующие совершению уголовных и административных правонарушений в связи с принятием проекта закона, а также его влияния на предупреждение их совершения.

4. Определение наличия причин и условий, способствующих ущемлению права на гендерное равенство в связи с принятием проекта закона.

В ходе проведения научной правовой экспертизы проекта Закона не выявлено наличия причин и условий, способствующих ущемлению права на гендерное равенство.

5. Определение перечня нормативных правовых актов, подлежащих уточнению при условии принятия проекта закона.

Проектом Закона предусматривается внесение изменений и дополнений в следующие нормативные правовые акты:

- 1) Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года;
- 2) Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года;
- 3) Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года;
- 4) Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»;
- 5) Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»;
- 6) Закон Республики Казахстан от 4 мая 2010 года «О защите прав потребителей»;
- 7) Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года «О профессиональных союзах»;
- 8) Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации».

6. Выработка научно обоснованных предложений по улучшению законодательной базы.

Полагаем, что с научной точки зрения проект Закона требует доработки на основании предложений, изложенных в пункте 4) настоящего заключения

Органу-разработчику для дальнейшего рассмотрения проекта Закона рекомендуется учесть замечания и предложения, указанные в пункте 4) настоящего заключения.

7. Выявление возможных противоречий принципам соответствующей отрасли права.

Противоречий, как по общеправовым принципам, так и принципам соответствующей отрасли права в ходе научной правовой экспертизы не выявлено.

8. Выявление явного или скрытого ведомственного или группового интереса, обеспечиваемого проектом закона.

Проведённый анализ проекта Закона показал, что в нём отсутствуют узковедомственные подходы и стремление разработчика обеспечить интересы исключительно каких-либо определенных групп или лиц.

9. Получение ответов на иные вопросы, вытекающие из проекта закона.

Органом-разработчиком иные вопросы перед экспертами не ставились.

Предложения и выводы.

Представленный на научную правовую экспертизу проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного

контроля», с учётом устранения вышеуказанных замечаний может быть внесён для дальнейшего рассмотрения.

Эксперты:

Мурзашев Кайрат Темирович;

Сман Айсана,
доктор юридических наук, профессор;

Дячук Марианна Ивановна,
кандидат юридических наук.