***проект***

**Концепция**

**к проекту Закона Республики Казахстан**

**«Об общественном контроле** **в Республике Казахстан»**

**1. Наименование проекта Закона**

Закон Республики Казахстан «Об общественном контроле в Республике Казахстан» (далее - проект Закона).

**2. Обоснование необходимости разработки законопроекта**

Настоящая концепция разработана в целях создания правовых условий для выполнения задач в области усиления общественного контроля, поставленных Президентом Республики Казахстан К.К. Токаевым в Послании народу Казахстана **«Казахстан в новой реальности: время действий**» от 1 сентября 2020 года.

В Республике Казахстан в настоящее время сформирована эффективная **институционально-правовая основа** для практической реализации института общественного контроля.

Большую роль в этом сыграл План Нации – 100 конкретных шагов Главы Государства, а именно, пятая реформа, направленная на формирование транспарентного и подотчетного государства.

Внедрена новая система оценки работы органов государственного управления, которая базируется на принципах обязательности внешнего независимого аудита, публичности, обратной связи с обществом, персональной ответственности руководителей.

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V «**Об общественных советах**» введен институт общественных советов, которые осуществляют общественный контроль.

Общественные советы в соответствии с законодательством наделены широким кругом полномочий.

Закон определяет четыре формы общественного контроля: общественный мониторинг, общественное слушание, общественная экспертиза и заслушивание отчета о результатах работы государственного органа.

К настоящему времени Общественные советы созданы при всех министерствах, центральных исполнительных органах, не входящих в состав Правительства РК, органах, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту РК, а также органах местного государственного управления по вопросам их компетенции, за исключением государственных органов, указанных в п.1 статьи 1 Закона «Об общественных советах».

С 2013 года создана и функционирует **Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен»,** в соответствии с Законом Республики Казахстан от 4 июля 2013 года № 129-V. Национальная палата законодательно наделена полномочиями по участию в разработке и экспертизе проектов нормативных правовых актов и международных договоров Республики Казахстан, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства.

Статья 51 Закона РК «О правовых актах» наделяет Национальную палату предпринимателей Республики Казахстан правом общественного мониторинга нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства. Результаты общественного мониторинга ежегодно размещаются на официальном интернет-ресурсе Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан.

Статья 10 Закона РК «О Национальной палате предпринимателей» предусматривает функции Национальной палаты в сфере общественного мониторинга.

В республике сложилась **система уполномоченных (омбудсменов),** которые выполняют роль общественных комиссаров, наделенных законодательными функциями по защите прав и интересов, как каждого гражданина, так и определенного круга граждан.

В первую очередь, следует назвать **Уполномоченного по правам человека**. Данная должность введена Указом Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года N947.

В соответствии с законодательством, Омбудсмен назначается Президентом РК после консультаций с Комитетами Парламента РК. Данная процедура отображает высокий общественно-политический статус Омбудсмена в Республике Казахстан и обеспечивает участие и Президента РК, и Парламента РК в процедуре обсуждения и назначения Омбудсмена. Срок действия полномочий Омбудсмена зафиксирован в законодательстве и составляет пять лет, что рассматривается как одна из гарантий его независимости. Полномочия Омбудсмена могут быть досрочно прекращены только Президентом РК и только в случаях, зафиксированных в законодательстве.

Омбудсмен осуществляет наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и наделен в пределах своей компетенции полномочиями принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а именно:

1) запрашивать от должностных лиц и организаций необходимые для рассмотрения жалобы сведения;

2) на безотлагательный прием руководителями и другими должностными лицами государственных органов, иных организаций;

3) по результатам рассмотрения жалоб граждан Республики Казахстан, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также при получении иным путем информации о нарушениях их прав и свобод обращаться к палатам Парламента с предложением провести по этим вопросам парламентские слушания;

4) привлекать на договорной основе организации и специалистов к выполнению экспертных и консультационных работ для подготовки заключений по подлежащим выяснению обстоятельствам, связанным с нарушением прав человека и гражданина;

5) по предъявлению служебного удостоверения входить и находиться на территории и в помещениях государственных органов и организаций, в том числе воинских частях и соединениях, а также посещать места лишения свободы, встречаться и беседовать с лицами, содержащимися в них;

6) обращаться к уполномоченным государственным органам или должностным лицам с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, нарушившего права и свободы человека и гражданина;

7) публиковать в средствах массовой информации официальные сообщения по результатам проведенных проверок.

Следующим важным институтом в системе уполномоченных (омбудсменов) является **Уполномоченный по правам ребенка.**

Данная должность учреждена Указом Президента РК от 10 февраля 2016 года № 192.

В целях обеспечения защиты прав и законных интересов детей Уполномоченный по правам ребенка наделен следующими полномочиями:

1) рассматривает обращения, касающиеся нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка, и жалобы на решения или действия (бездействие) государственных центральных и местных исполнительных органов, и организаций, предприятий, их должностных лиц, нарушающих права, свободы и законные интересы ребенка;

2) оказывает содействие беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка;

3) вырабатывает и вносит в Правительство РК рекомендации по совершенствованию законодательства РК;

4) имеет беспрепятственный доступ к государственным органам и организациям систем образования, здравоохранения и социальной защиты населения, обороны, культуры и спорта, а также учреждениям уголовно-исполнительной системы, где содержатся несовершеннолетние;

5) имеет беспрепятственный доступ к документам государственных и общественных институтов, занимающихся правами детей.

Не менее важным институтом является **Уполномоченный по защите прав предпринимателей (бизнес-омбудсмен).**

29 декабря 2014 года Закон «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан» дополнен нормами о правовом статусе, функциях, порядке назначения и обязанностях Бизнес-омбудсмена, а также об организации его деятельности.

1 января 2016 года введен в действие Предпринимательский кодекс, глава 28 которого подробно раскрывает правовой статус Бизнес-омбудсмена.

Бизнес-омбудсмен – абсолютно новый институт для Казахстана. Его высокий статус и широкие полномочия позволяют гораздо эффективнее бороться с системными проблемами казахстанского бизнеса, произволом чиновников и несовершенством законодательства.

Согласно статье 26-1 Закона «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан» правовой статус Уполномоченного по защите прав предпринимателей Казахстана определяется Предпринимательским кодексом. Его деятельность обеспечивается Национальной палатой.

Бизнес-омбудсмен наделен широкими полномочиями:

1) вносить в государственные органы предложения по защите прав предпринимателей, а также рекомендации по приостановлению подзаконных нормативных правовых актов;

2) направлять в государственные органы (должностным лицам), действиями (бездействием) которых нарушены права и законные интересы субъектов предпринимательства, рекомендации относительно мер для восстановления нарушенных прав, в том числе привлечения лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательства, к ответственности;

3) в случае несогласия с мнением госорганов он может направлять ходатайства в органы прокуратуры в целях дальнейшего восстановления нарушенных прав предпринимателей;

4) запрашивать у государственных органов (должностных лиц) информацию, документы и материалы, затрагивающие права и обязанности субъектов предпринимательства, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну;

5) подавать иски в суд от лица бизнес-сообщества;

6) принимать иные законные меры, направленные на восстановление нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

Активное участие в общественном контроле принимают общественные объединения, организации, НПО и профессиональные объединения. Деятельность институтов общественного контроля стала заметным фактором, влияющим на деятельность системы органов власти и управления.

Вместе с тем уровень и характер влияния общественного контроля на эффективность деятельности государственных институтов и органов местного самоуправления еще не соответствуют требованиям времени и принятым в международной практике стандартам.

В определенной мере это связано с тем, что деятельность субъектов общественного контроля не сложилась в целостную систему из-за отсутствия **структурообразующего закона,** а также четко законодательно регламентированных норм, которыми бы руководствовались в своей деятельности как субъекты, так и объекты общественного контроля.

Законодательная регламентация общественного контроля в нашем государстве является одним из основных факторов дальнейшего успешного развития и улучшения системы защиты конституционных прав и законных интересов граждан в целом, обеспечения «прозрачности» работы государственных органов.

Полагаем, что формирование института общественного контроля за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления будет одной из действенных мер для реализации поставленной Главой государства задачи по воплощению в жизнь концепции «Слышащего государства», оперативно и эффективно реагирующего на все конструктивные запросы граждан.

Кроме того, контроль со стороны общества за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления служит основой демократического политического устройства.

Следовательно, институционализация процесса общественного контроля будет свидетельствовать о высоком уровне развития демократической политической системы Казахстана.

**Ключевые положения проекта Закона.**

Общественный контроль в соответствии с проектом Закона рассматривается как формы и методы участия граждан и общественных организаций в управлении делами государства, в том числе через реализацию права на доступ к общественно значимой информации, оценку и проверку деятельности объектов общественного контроля с точки зрения общественных интересов в пределах, установленных законодательством Республики Казахстан.

Проектом Закона предполагается определить следующие субъекты общественного контроля: граждане, их объединения и инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, комиссии по общественному контролю, профессиональные союзы и другие институты и структуры гражданского общества;

В качестве объектов общественного контроля проектом Закона предлагается определить:

- государственные органы и учреждения законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти,

- органы местного государственного управления и самоуправления,

- государственные учреждения, не являющиеся государственными органами,

- субъекты квазигосударственного сектора,

- организации, подведомственные соответствующим государственным органам и учреждениям, их филиалы и представительства.

В рамках проекта Закона представляется целесообразным зафиксировать следующие важнейшие принципы общественного контроля:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) публичность и открытость осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;

3) открытость, прозрачность и законность деятельности субъектов общественного контроля;

4) добровольность участия в осуществлении общественного контроля;

5) недопустимость необоснованного невмешательства государственных органов и их должностных лиц в проведение общественного контроля;

6) недопустимость необоснованного невмешательства субъектов общественного контроля в деятельность государственных органов;

7) независимость субъектов общественного контроля от государственных органов;

8) объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов общественного контроля, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля;

9) обязательность рассмотрения государственными органами итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля и учет предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах;

10) многообразие форм общественного контроля;

11) соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния со стороны государства или коммерческого сектора.

В положениях проекта Закона включены гарантии безопасности гражданина в связи с его участием в организации, проведении и обсуждении результатов общественного контроля.

В первую очередь это запрет преследования гражданина в связи с его законным участием в организации и проведении мероприятий общественного контроля.

Во-вторых, запрет на публикацию и иное распространение персональных данных граждан, предоставленных ими для участия в общественном контроле в соответствии с предписаниями настоящего проекта Закона, в том числе: паспортных данных, контактной и иной персональной информации.

**3. Цели и задачи принятия Закона**

1. Целями общественного контроля являются:

1) обеспечение прозрачности формирования государственных органов и процесса принятия ими решений;

2) обеспечение прямого или косвенного участия граждан в управлении делами государства;

3) повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;

4) формирование и развитие гражданского правосознания, развитие институтов гражданского общества

5) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;

6) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;

7) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Данные цели реализуются путем:

- обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина;

- обеспечения общедоступности, объективности, своевременности, открытости и достоверности информации о формировании и деятельности государственных органов;

- обеспечения учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан и некоммерческих организаций при принятии решений государственных органов;

- осуществления общественной оценки деятельности государственных органов на предмет прозрачности и открытости их деятельности и соблюдения общественных интересов;

- устранения нарушений, недостатков, выявленных в ходе осуществления общественного контроля;

- привлечения к ответственности виновных лиц за выявленные в ходе осуществления общественного контроля нарушения и недостатки.

2. Задачами общественного контроля являются:

1) создание законодательной базы обеспечения общественного контроля;

2) создание организационных основ для формирования целостной системы общественного контроля, охватывающей все сферы и направления деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;

3) стимулирование и координация инициатив профессиональных сообществ, направленных на защиту и отстаивание общественных интересов;

4) повышение доверия к организациям гражданского общества как со стороны власти, так и со стороны населения;

  5) формирование институтов электронной демократии (использование информационных технологий для расширения возможностей каждого гражданина).

**4. Предмет регулирования законопроекта**

Предметом регулирования Проекта Закона являются общественные отношения, связанные с реализацией гражданами Республики Казахстан права на непосредственное участие в управлении делами государства, путем установления правовых основ организации и осуществления общественного контроля в Республике Казахстан.

Проектом Закона предполагается определить субъекты, объекты общественного контроля.

**5. Структура законопроекта**

Проект Закона будет носить рамочный характер и состоять из 13 статей.

**6. Результаты проведенного правового мониторинга**

В результате проведенного правового мониторинга противоречащих законодательству Республики Казахстан, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм выявлено не было.

Вместе с тем, ввиду воздействия различных глобальных и интеграционных процессов, влияния социальных и экономических факторов, а также динамично технологического развития требуется регулярное совершенствование подходов, механизмов и инструментов в сферах общественного контроля.

Анализ правоприменительной практики показал, что различные формы общественного контроля в настоящее время регулируются 5-ю Кодексами и 15-ю действующими законами и охватывают различные сферы.

Законопроектом об общественном контроле будет создана правовая основа системы общественного контроля, а также правовых условий для дальнейшего развития гражданского общества.

Законопроектом об общественном контроле будут определены единый понятийный аппарат, установление единой системы принципов осуществления общественного контроля, создание юридических механизмов для объединения общественных усилий в борьбе с коррупцией, а также определение ответственности субъектов и объектов общественного контроля.

В трудовом законодательстве Казахстана отсутствует механизм информирования и консультаций работодателей с представителями работников, реализуемый через участие работников в управлении предприятием. В этой связи будет внесены дополнения в статью 155 Трудового Кодекса в части установления требований по установлению в соглашениях о социальном партнерстве и коллективных договорах условий и порядка осуществления общественного контроля республиканскими, отраслевыми профсоюзами.

Кроме того, в Законе Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 401-V «О доступе к информации» предлагается дополнить статьей 13-1, в котором будут регулированы вопросы открытости и доступа к информации в целях повышения эффективности деятельности самих органов власти, так и для обеспечения прав граждан.

Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗРК «Об общественных советах» будут внесены изменения в части регламентации общественного контроля.

Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 221 «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» будет дополнен в части уточнения понятийного аппарата.

**7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законопроекта**

Принятие закона позволит существенно подкрепить закрепленные на уровне Конституции принципы разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека.

К политическим последствиям реализации проекта Закона после его принятия, можно отнести:

- повышение доверия граждан к институтам государства;

- усиление гарантий прав и свобод человека и гражданина;

- расширение гарантий и форм реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства;

- обеспечение максимальной открытости государства для гражданского участия;

- повышения вовлеченности институтов гражданского общества в процессы политической и экономической модернизации страны и дальнейшего индустриально-инновационного развития;

- рост гражданской активности, политической и правовой культуры населения;

- структурирование гражданского общества;

- повышение доверия к некоммерческим организациям и другим институтам гражданского общества;

- формирование институтов «электронной демократии»;

- формирование на всех уровнях комплексной системы учета и защиты общественных интересов.

Юридические последствия принятия проекта Закона выражаются в оптимизации работы объектов общественного контроля, повышении ответственности государственных служащих за эффективность своей деятельности по защите общественных интересов, повышении эффективности правового регулирования в данной области.

Проект Закона после его принятия обеспечит единое понимание сути, принципов и стандартов взаимодействия государства и гражданского общества, в сфере общественного контроля и являющееся проявлением участия граждан в управлении делами государства.

Приведение в соответствие с новым законодательным актом об общественном контроле действующих законов и подзаконных нормативных правовых актов различного уровня будет способствовать упорядочиванию системы законодательства в сфере общественного контроля.

Развитие института общественного контроля позволит обеспечить ориентацию деятельности объектов общественного контроля на реализацию общественных интересов; недопустимость коррупционных проявлений; повысить доверие между властью и обществом, являющегося необходимым условием для полноценного функционирования общественно-политической и социально-экономической систем.

Кроме того, принятие проекта Закона будет способствовать повышению авторитета Республики Казахстан на международной арене как современного, демократического, правового государства, углублению международного сотрудничества в сфере формирования институтов «электронной демократии».

В целом принятие Закона позволит установить единые принципы и процедуры организации и осуществления общественного контроля, систематизировать единую правовую базу существующих форм и институтов общественного контроля, а также форм и институтов общественного контроля, которые будут введены после принятия Закона.

**8. Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом**

В связи с принятием проекта Закона необходимо внесение изменений и дополнений в следующие законодательные акты Республики Казахстан:

**Кодексы Республики Казахстан**

1. Административный процедурно-процессуальный кодекс РК;
2. Трудовой кодекс РК.

**Законы Республики Казахстан**

1)  в Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах»;

2)  в Закон Республики Казахстан «О правовых актах»;

3)  в Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции»;

4)  Закон Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»;

5) в Закон Республики Казахстан «О средствах массовой информации»;

6) в Закон Республики Казахстан «О доступе к информации»;

7) в Закон Республики Казахстан «Об общественных советах»;

8) в Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»;

9) в Закон РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира».

Данный перечень законодательных актов Республики Казахстан не является исчерпывающим.

**9. Регламентированность предмета проекта Закона иными нормативными правовыми актами**

Предмет проекта Закона регламентируется Конституцией Республики Казахстан (п.1 ст.3, п.3 ст.18, п.2 ст.20, п.1 ст.33), законами и иными нормативными правовыми актами в области регулирования вопросов осуществления общественного контроля.

Ряд из них представлены ниже.

1. [Трудовой кодекс Республики Казахстан;](file:///\\\\192.168.14.210\\обмен\\4%20Талғат\\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\\СПРАВКИ\\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx" \l "Трудовой)
2. [Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#УголовныйИСП)
3. [Экологический кодекс Республики Казахстан;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#Экологичес)
4. [Кодекс «О здоровье народа и системе здравоохранения»](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#здоровье);
5. [Водный кодекс Республики Казахстан](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#Водный).

**Законы Республики Казахстан**

1. [Об общественных советах;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#ОСовет)
2. [О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#соц)
3. [О профессиональных союзах;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#проФ)
4. [О гражданской защите;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#ГРАЖ)
5. [О правовых актах;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#ПрАкт)
6. [О противодействии коррупции;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#Коррупция)
7. [О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, специальных помещениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#изоляция)
8. [Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#животный)
9. [О статусе столицы Республики Казахстан;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#столица)
10. [О доступе к информации;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#доступинфо)
11. [О государственных услугах;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#госуслуга)
12. [О защите прав потребителей;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#правПотребителей)
13. [О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#защДетей)
14. [О национальной палате предпринимателей Республики Казахстан;](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#НПП)
15. [О стандартизации](file:///\\192.168.14.210\обмен\4%20Талғат\Встреча%20в%20Сенате%205%20ноября%202020\Материалы%20на%205%20ноября%20в%20Сенат%20РК\СПРАВКИ\4%20Перечень%20законов%20Основной.docx#Стандартизация);
16. Постановление Правительства РК «Об утверждении Типового положения об Общественном совете» от 31 декабря 2015 года №1194;
17. Постановление Правительства РК «Об утверждении типовых требований к порядку организации и проведения общественных слушаний» от 31 декабря 2015 года №1191.

Наряду с вышеуказанными нормативными правовыми актами в Республике Казахстан действуют ведомственные положения об общественных советах, научно-консультативных или научно-методических, экспертных советах при государственных органах и учреждениях, на местном уровне - положения об общественных советах местных исполнительных органах и т.п.

Наряду с этим особое внимание вопросам осуществления общественного контроля и взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества уделено в «Концепции развития гражданского общества Республики Казахстан до 2025 года» и Национальном плане по развитию взаимодействия неправительственных организаций и государства в Республике Казахстан на 2016-2020 годы.

**10. Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта**

Анализ международного законодательства, законодательства стран ближнего и дальнего зарубежья показал, что вопросы осуществления общественного контроля регламентированы на уровне международных договоров, Конвенций и отраслевых законов.

В законодательстве **США и Европейского Союза** в качестве **главной цели контроля общества** над публичной властью выступает обеспечение демократии. В частности, в Законе о свободе информации (The Freedom of Information Act, FOIA), первоначально принятом еще в 1966 г., именно обеспечение демократических прав и свобод определено в качестве высшей цели деятельности институтов гражданского общества. В другом важном документе, принятом в дополнение и развитие к вышеназванному Закону, — Меморандуме о свободе информации (Memorandum on Freedom of Information Act) — закрепляется формула реализации (достижения) цели деятельности институтов демократического общества: «Демократия требует подотчетности, подотчетность требует прозрачности».

В связи с этим в качестве **основных принципов контроля общества** над публичной властью выступают прозрачность и подотчетность власти.

Так, по мнению Европейского уполномоченного по правам человека Якоба Сёдермана, под прозрачностью следует понимать «процедуру, посредством которой государственные власти принимают решения... и которая... должна быть понятной и открытой, а сами решения должны быть обоснованными; информация, на основании которой принимаются такие решения, должна быть доступна общественности настолько, насколько это возможно».

При этом прозрачность должна обеспечиваться на всех этапах деятельности органов публичной власти: при подготовке решений (актов) органов власти, при их принятии (утверждении), при их реализации на практике.

В США и странах Европейского Союза практически отсутствуют области государственного управления, не подлежащие общественному контролю, а также действует принцип «презумпции добросовестности сомнений представителей гражданского общества, осуществляющих контроль за органами публичной власти, относительно удовлетворительного характера деятельности последних».

Основой общественного контроля в США является принцип гласности деятельности органов местного самоуправления. По общепризнанному в науке мнению, принцип гласности означает открытый характер деятельности органов местного самоуправления, систематическое информирование о ней местного населения, создающий необходимые предпосылки и условия для участия граждан в контроле за работой органов местного самоуправления.

Законодательное закрепление принципа гласности деятельности органов местного самоуправления в США связано с проработкой процедурных моментов в уставах муниципальных образований. К примеру, устав муниципалитета может устанавливать необходимость органов местной власти публикации бюджетных документов, обнародования решений совета, информирования населения о проделанной работе; возможность населения получения информации у должностных лиц, контроля за их работой путем создания независимых экспертных комиссий; возможность органов местной власти прямой трансляции заседаний совета по радио и телевидению, организации специальных студий, информирующих об их деятельности.

**В перечень объектов общественного контроля** в США и странах Европейского Союза входят:

- гражданский контроль над вооруженными силами (сivilian control of the military),

- демократический контроль за деятельностью спецслужб (democratic oversight of intelligence agencies),

- гражданский контроль уголовных процедур (public control of the criminal justice),

- гражданский экологический контроль, гражданский контроль над лечебными учреждениями и т.д..

Сферой общественного контроля охватывается деятельность государственных и муниципальных финансов, сфера государственных и муниципальных закупок, а также работа муниципальных органов власти. То есть в сферу общественного контроля в США входят те области государственного управления, которые были сознательно изъяты российским законодателем из сферы регулирования Федерального закона от 21.07.2014 № 212‑ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Кроме того, область общественного контроля в странах Запада охватывает и те сферы, которые урегулированы и законодательством России, например, деятельность учреждений для содержания осужденных.

В США и странах Европейского Союза исходят из того, что в число **субъектов общественного контроля** входят и сами органы публичной власти. В связи с этим ряд авторов отмечают: «Термин «общественный контроль» означает контроль со стороны общества за деятельностью государства. Общество есть субъект контроля, государство — объект контроля. Одновременно государство само является вторым субъектом общественного контроля себя, определяя правила и рамки такого контроля».

Субъектами гражданского контроля могут выступать как отдельные граждане, так и их объединения, они не наделены властными полномочиями, действуют либо через соответствующие государственные органы, либо формируя общественное мнение. Следовательно, его субъектами не могут быть органы публичной власти. В тоже время, именно гражданский контроль непосредственно представляет интересы граждан, общественных групп или общественных объединений в любой сфере жизнедеятельности.

Международная практика общественного контроля в Скандинавских странах говорит о том, что контролером государства должно выступать все общество в лице его разнообразных, разветвленных институтов: предпринимательских и профсоюзных, общенациональных, молодежных и ветеранских, правозащитных и потребительских, а также общественных организаций в разных сферах общественного управления.

В странах англосаксонской системы права общественный контроль осуществляется в основном многочисленными общественными организациями, а эффективность некоторых из них заслуживает особого внимания. Так, некоторые авторы указывают: «Деятельность Американского союза гражданских свобод направлена на защиту прав и свобод, которые закреплены в Конституции США и американских законах. Заслуживает внимания работа таких организаций, как Human Rights Watch, International Amnesty, International Society for Human Rights и др. Позиция вышеперечисленных организаций оказывает реальное влияние на позицию и политику государственных органов, способствует обеспечению безопасности в области экологии в странах Европы, направлена на улучшение условий содержания заключенных, недопущению пыток, негуманного обращения и т.д.».

За рубежом деятельность общественных организаций, участвующих в организации и проведении общественного контроля за органами публичной власти, финансируется активно за счет государственного бюджета, а также средств органов местного самоуправления. Кроме того, данные организации наделены правом на сбор средств непосредственно от населения, а также от юридических лиц.

На уровне Европейского Союза сделана попытка создания органов общественного контроля, формируемых непосредственно общественными организациями в рамках ЕС.

Так, важную роль в диалоге между обществом и публичной властью играет Конференция международных неправительственных организаций (КМНО) при Совете Европы, состоящая из более 400 международных неправительственных организаций, осуществляющая диалог с Комитетом министров, Парламентской ассамблеей, а также Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы. Данная структура координирует взаимодействие европейской бюрократии и международных неправительственных организаций в части обеспечения реализации, охраны и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и их ассоциаций.

Зарубежный и международный опыт общественного контроля отличает многообразие **форм его осуществления**.

Например, в США «общественный контроль осуществляется двумя основными способами — прямым (непосредственным) волеизъявлением граждан и непрямым (представительным) через избранные гражданами органы, действующие по их поручению. При этом нельзя говорить о приоритете того или иного способа общественного контроля, так как они равным образом важны для реализации его целей и задач».

К **формам осуществления общественного контроля**, которые нашли отражение в законодательстве многих зарубежных стран, можно отнести следующие виды:

- народная правотворческая инициатива;

- общественные слушания;

- общественные консультации (открытые слушания с участием всех заинтересованных сторон; закрытые слушания с участием общественных представителей; консультации в письменном виде (электронные фокус-группы);

- общественная экспертиза законопроектов;

- общественная проверка;

- журналистские расследования и деятельность общественных средств массовой информации;

- доступ граждан к информации и документам о деятельности органов публичной власти (в том числе в электронной форме на специализированных сайтах в сети Интернет);

- обращения граждан к органам государственной власти и муниципалитетам, а также их должностным лицам;

- отзы́в должностных лиц гражданами на референдуме;

- участие граждан в работе суда присяжных;

- петиционный референдум;

- интерактивный диалог через социальные сети (в существующих социальных сетях; на специально созданных социальных площадках);

- гражданское вето;

- гражданский контроль за деятельностью органов полиции (citizen oversight of police);

- онлайн-петиция.

В США и Европейском Союзе важное значение имеет форма общественного контроля, как **правотворческая инициатива**, гражданская инициатива и законотворческий почин, когда инициатива или законопроект, поддержанные определенным количеством граждан (как правило, в электронной форме на сайте в Интернете), приобретают статус законопроекта.

На сайте Европейской гражданской инициативы, функционирующем с 2012 г., отмечается: «Граждане Евросоюза могут отправлять свои обращения в адрес Еврокомиссии, и если какая-либо гражданская инициатива получит более одного миллиона голосов, то она приобретает статус одобренной петиции, обязательной для рассмотрения Европарламентом (в числе одобренных петиций можно выделить право мигрантов на свободный въезд в Европейский Союз (03.12.2016), о сохранении демократии в Евросоюзе (23.06.2016)». Таким образом, граждане Евросоюза получают возможность осуществлять правотворческую инициативу по созданию международных региональных правовых актов.

Суть народной правотворческой инициативы сводится к возможности граждан в отдельных странах выступать в качестве разработчиков законопроектов, а также проектов подзаконных нормативных правовых актов. Юридическая практика разных стран предусматривает различные подходы к количеству граждан, которые имеют право инициировать проект закона и внести его в законодательный (представительный) орган. В основном количество подписей соответствует количеству, которое необходимо для инициирования референдума. Существуют также ограничения по перечню вопросов: нельзя выносить на рассмотрение вопросы, которые принимаются через процедуру референдума. В некоторых странах имеет значение вопрос представительства, например в Бразилии состав инициативной группы должен представлять не менее чем 5 субъектов при существующих. Данная форма общественного контроля позволяет демократизировать процесс разработки и принятия законодательных актов в стране, не допуская превращения законотворчества в инструмент обслуживания интересов узкой элитарной прослойки общества, что, в свою очередь, легитимизирует как саму публичную власть, так и действующее законодательство, повышая к нему уровень доверия у населения.

**Общественные слушания** (обсуждение) заключаются в реализации права граждан на участие в процессе принятия решений органами государственной власти, органами местного самоуправления посредством проведения собрания для публичного, с обязательным участием уполномоченных лиц органов власти и органов местного самоуправления, представителей граждан, интересы которых непосредственно затрагиваются соответствующим решением, обсуждения проектов указанных решений, а также действующих нормативных правовых актов по вопросу их соответствия общественным интересам.

Родиной публичных слушаний по праву являются США, где власти обязали муниципалитеты проводить общественные слушания еще в начале прошлого столетия. Целью публичных слушаний за рубежом является сбор мнений граждан о том или ином проекте, предполагаемом к реализации на территории муниципалитета. Для муниципального совета важно принять управленческое решение, не вызывающее сопротивления граждан и удовлетворяющее интересам большинства групп населения. Принимая во внимание эту заинтересованность, законодательство западных стран не предъявляет жестких требований к проведению слушаний. При этом правительства и общественные организации регулярно выпускают и распространяют по муниципалитетам сборники рекомендаций, призванных помочь местным властям эффективно проводить слушания и работать с населением.

Исследователями, изучавшими законодательство штатов Вашингтон, Нью-Йорк, Техас, а также канадского города Барнаби, был сделан вывод, что особенности подготовки и проведения публичных слушаний в них регулируются законом в той же степени, что и в России. Многие российские эксперты смогли бы предъявить зарубежному законодательству те же претензии, что и отечественному: так, в штате Нью-Йорк закон не предусматривает иных способов информирования граждан о проведении публичных слушаний, кроме публикации в муниципальных газетах за 3—7 дней до дня мероприятия. Принимая во внимание практически полный отказ большинства американцев от печатных СМИ в пользу электронных, такая норма представляется устаревшей и неэффективной.

В то же время в зарубежном законодательстве содержится ряд важных пунктов, включение которых в соответствующие нормативные акты делает публичные слушания более прозрачным и эффективным механизмом участия граждан в управлении делами муниципалитета. Так, всеобщей практикой является осуществление аудио- или видеозаписи слушаний, а все материалы, в том числе цифровые, в дальнейшем размещаются в открытом доступе. В американской практике на публичные слушания распространяется принцип Appearance of Fairness, подразумевающий, что каждый участник слушаний должен уведомить собравшихся о наличии личной заинтересованности (и ее характере) в том или ином решении вопроса, что нивелирует риски оппортунистического поведения, обусловленного конфликтом интересов.

**Общественная экспертиза** – использовании субъектами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта для исследования, анализа и оценки документов и материалов, касающихся деятельности объектов общественного контроля, на предмет их соответствия общественным интересам.

Особенность современного государства состоит в том, что решения и действия властей всех уровней в обязательном порядке определяются и фиксируются законами или подзаконными нормативными правовыми актами (указы, постановления, распоряжения), а также находят отражение и в иных официальных документах органов власти (концептуальные и аналитические документы, программы и планы, протоколы заседаний, ответы на запросы и обращения и другие). Поэтому суть практической реализации общественной экспертизы решений и действий власти состоит в политико‐правовом анализе таких актов и документов. Правовой аспект экспертизы заключается в анализе соответствия решений и действий о Правовой аспект экспертизы заключается в анализе соответствия решений и действий органов власти и их должностных лиц нормам Конституции, международным актам о правах и свободах человека и гражданина, действующему национальному законодательству, понимаемому в широком смысле как совокупность законов и принятых в соответствии с ними подзаконных и других нормативных правовых актов. Политический аспект – в анализе направленности решений и действий органов власти и их должностных лиц на эффективное решение проблем в различных сферах жизнедеятельности общества и государства в интересах всех граждан и в целях общественного развития, а не в частных или групповых интересах.

Одним из видов общественной экспертизы является **экспертиза законопроектов**. Данная экспертиза включает такие конкретные задачи, как:

1. установление соответствия законопроектов социально-экономической политике и интересам общества;

2. выявление положений и статей законопроектов, которые могут иметь негативные социальные последствия, и оценка возможных масштабов таких последствий;

3. оценка законопроектов на предмет соответствия конституционным нормам;

4. оценка уровня реализованности прав и законных интересов граждан в результате действия того или иного нормативного правового акта, бизнес –проекта или общественной инициативы, выработка прогнозы таких изменений в случае принятия проекта данного акта, бизнес–проекта или общественной инициативы;

5. оценка изменений уровня реализованности права граждан на участие в управлении государством;

6. оценка коррупционной опасности нормативных актов и проектов актов;

7. повышение возможностей учета законодательством жизненных интересов различных групп граждан;

8. повышение открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;

9. совершенствование партнерства органов государственной власти, граждан и их объединений в интересах социально-экономического развития города и региона.

**Общественная проверка** (расследование) представляет собой совокупность действий субъектов общественного контроля по сбору информации, установлению фактов и обстоятельств, касающихся деятельности объектов общественного контроля, в целях определения ее соответствия общественным интересам. Направление общественного антикоррупционного контроля состоит в публичном представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу. Главенствующая роль в представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу принадлежит СМИ как массовому информационному посреднику между гражданами, их объединениями и органами власти.

Еще одной формой общественного контроля являются **журналистские расследования**. Фундаментальными основами журналистских расследований стали два законодательно гарантированных права: право на свободный доступ к информации о деятельности государственных органов и свобода выражения – свободе слова и печати.

Главная цель журналистских расследований - это обратить внимание общества, органов власти и должностных лиц на нарушения прав и свобод человека, на негативные социальные, экономические, политические, культурные, экологические и иные события, имеющие большое общественное и государственное значение.

Если рассматривать опыт США, то обращают на себя внимание журналистские расследования коррупции в городах, штатах в федеральных законодательных органах и высших государственных учреждениях в начале ХХ века. Расследования журналистов переросли в мощное движение, которое получило название «магрейкеры» – «разгребатели грязи». Журналистское сообщество, осуществлявшее свой контроль, при этом не объединялось в какую-нибудь организацию.

Журналисты действовали разрозненно, каждый на свой страх и риск. Однако своими статьями в газетах и журналах, разоблачавшими коррупционеров в различных органах власти, формируя соответствующее общественное мнение, они оказывали большое воздействие на власть. Так, например, во многом благодаря разоблачениям журналистов, вскрывавших коррупцию во время выборов, Конгресс США был вынужден принять в 1907 году первый в истории страны федеральный закон о порядке финансирования избирательных кампаний. Закон запрещал участвовать в избирательном процессе национальным банкам и корпорациям. Общественное мнение, сформированное журналистскими расследованиями, заставило Конгресс в 1910 году потребовать от депутатов обнародовать источники финансирования своих избирательных кампаний, а в 1911 году впервые ввести ограничения на объемы подобного финансирования.

Показав свою высокую результативность, журналистские расследования переросли затем в обычную практику СМИ. В XX веке в США постепенно образовалось содружество журналистов, специализирующихся в области журналистских расследований (IRE). Оно объединило значительное число работников этой сферы журналистского труда, обобщающих практику общественной критики.

В странах Западной Европы особенно большую роль играли журналистские расследования в Англии. Благодаря свободе слова и печати английская пресса стремилась в XIX – ХХ вв. и в настоящее время не просто отражать все значимые общественно-политические процессы в стране, а постоянно контролировать деятельность власти. Тем самым печать принуждала власть остерегаться брать взятки, обеспечивать работу закона, способствовать формированию высокой политической культуры общества.

Значительную роль сыграли журналистские расследования в борьбе с коррупцией в Италии в конце 1980-х – начале 1990-х годов. В первую очередь они подготовили общественное мнение к гражданскому порицанию коррупции. Журналистские расследования способствовали активизации деятельности прокуроров, полиции и судей по противодействию коррупции. На протяжении многих лет они не позволяли правоохранительным органам снижать накал борьбы с коррупцией.

Не потеряли своей действенной силы журналистские расследования и в начале XXI века. Достаточно привести пример, когда в мае 2009 года журналистские расследования вскрыли неблаговидное поведение депутатов парламента Великобритании, которые использовали для своих личных нужд государственные средства, выделенные на расходы, предусмотренные исполнением депутатских обязанностей.

Обращает на себя внимание опыт Великобритании по созданию условий для свободного **доступа граждан к информации о деятельности власти**. В Великобритании в 2000 году был принят Закон «О свободе информации». Закон предоставляет каждому право доступа к информации, которая находится в распоряжении органов государственной власти.

В случае запроса граждан государственные органы должны ответить на него в течение 20 дней. Предусмотрено три категории исключений предоставления информации. Это судебные документы, большинство персональной информации; информация, касающаяся службы безопасности, секретной службы разведки; информация, полученная конфиденциально.

Особенностью Закона «О свободе информации» заключалась в том, что его положения, позволяющие гражданам требовать от власти информацию, вступали в силу с января 2005 года. По существу, органы власти готовились обеспечивать доступ к информации целых четыре года. Основное внимание было уделено созданию электронного правительства.

За более чем двухсотлетнюю историю США накопила большой опыт по созданию условий для свободы информации. Однако специальный Закон «О свободе информации» был принят только в 1966 году. Закон требовал, чтобы правительственные организации публиковали материалы, которые касаются их структур и функций, а также принятые решения и информацию о направлении политики и руководства.

В закон несколько раз вносились изменения и дополнения, из которых последние были внесены в 1996 году Законом «О свободе электронной информации». В результате это позволяет каждому человеку или организации, несмотря на гражданство или страну рождения запрашивать документы, находящиеся в распоряжении федеральных правительственных органов. Данные органы должны предоставить ответ не позднее чем через 20 рабочих дней.

Закон определяет девять категорий по исключению из доступа информации. Это национальная безопасность, внутренние правила организации, информация, защищенная от доступа в соответствии с другими законами, деловая информация, рабочие записи органа власти, информация о частной жизни, отчеты правоохранительных органов, финансовые институты и информация о нефтяных скважинах.

Поправки к Закону «О свободе электронной информации» 1996 года установили требование о создании органами власти «электронных читальных комнат» и делали доступным в электронном виде информацию, которая должна быть опубликована вместе с общими документами, которые были запрошены.

В последние годы на Западе особую популярность приобрела такая форма общественного контроля, как **обращения граждан к органам государственной власти** и муниципалитетам, а также их должностным лицам посредством сети Интернет. Как отмечает ряд авторов, «в Великобритании, например, на основании Акта о поддержке местных общин предусмотрено право граждан на обращение к органам власти по вопросам местного значения. Кроме того, активно применяются формы электронного общественного контроля, население может в электронном виде отследить работу над документами, жалобами, обращениями, что также является одной из форм общественного контроля». Население может в электронной форме информировать руководство муниципалитета о нарушениях действующего законодательства теми или иными чиновниками либо о нарушении его прав, свобод и законных интересов. При этом существенно упрощается документооборот по данным обращениям, уменьшаются сроки подготовки ответов на них, а также время для разработки и реализации мероприятий по восстановлению (защите) прав, свобод и законных интересов граждан.

За рубежом существует уникальная практика реализации такой формы общественного контроля, как **отзы́в должностных лиц гражданами на референдуме**. При этом если в США речь идет в основном об отзы́ве выборных должностных лиц (например, депутатов федерального парламента, парламентов штатов), то в Японии законодательно предусмотрена возможность отзы́ва депутатов местных органов самоуправления. В ряде стран Европейского Союза граждане могут инициировать вопрос отстранения от власти или переизбрания выборного лица или чиновника до очередной процедуры выборов (например, Конституция Австрии предусматривает возможность отзы́ва федерального президента народным голосованием). Благодаря данной форме общественного контроля, с одной стороны, усиливается ответственность перед избирателями не только выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, но и назначаемых чиновников, а с другой стороны, контроль за их деятельностью приобретает постоянный характер, а не сводится лишь к периоду выборных компаний.

В США успешно реализуется практика организации и проведения **петиционных референдумов**, когда инициирование процедуры разработки и принятия нормативного правового акта по интересующей население тематике осуществляется посредством проведения референдума по требованию определенного количества граждан США, имеющих право голоса. Как отмечает Дж. Зиммерман, «петиционные референдумы» особенно активно проводятся на уровне отдельных муниципалитетов и даже штатов, при этом законодательно установлен минимальный предел голосов избирателей, при достижении которого данные референдумы считаются состоявшимися, а законотворческая процедура — инициированной. Отчасти данная практика вызвана архаичной прецедентной системой англосаксонского права, когда устаревшие законы на региональном и местном уровне не отвечают интересам большинства населения и требуют изменения или отмены.

Достаточно интересной формой общественного контроля в США и странах Европейского Союза выступает **институт гражданского вето**, под которым следует понимать право и возможность граждан страны либо отдельного ее региона или муниципалитета отклонять (признавать недействующими, не имеющими юридической силы) отдельные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами. Данная процедура позволяет отклонять принимаемые властными органами нормативные правовые акты через голосование на референдуме. Посредством гражданского вето население напрямую может влиять на деятельность представительного органа, вследствие чего повышается активность граждан в решении юридических вопросов, имеющих социальное значение. Действительно, данная форма общественного контроля особенно актуальна, так как позволяет непосредственно воздействовать на законодательные (представительные) органы власти, общественный контроль в отношении которых затруднен в силу представительского характера полномочий последних, состоящих из лиц, избираемых населением непосредственно.

Достаточно удачной формой общественного контроля в ряде стран, например в США, выступает **гражданский контроль за деятельностью органов полиции (citizen oversight of police)**. Это особенно актуально в свете многочисленных скандалов, связанных со злоупотреблением органами полиции своими правами. В ряде случаев нарушения прав и свобод граждан в США привели даже к массовым актам протеста населения. В связи с этим, как справедливо отмечают авторы аналитического доклада Фонда открытой новой демократии, «в 1993 году был создан Специальный совет при Отделе шерифа округа Лос-Анджелес с постоянным штатом. Это ознаменовало рождение «аудиторской модели» гражданского надзора — одного из двух видов программ надзора за полицией, существующих в Соединенных Штатах (другая модель обычно предполагает работу добровольного комитета граждан, работающих на основе неполной занятости и занимающихся конкретными жалобами). В Специальный совет входит группа экспертов, наделенных всеми полномочиями для аудита и мониторинга любых аспектов деятельности департамента шерифа». Таким образом, данная форма общественного контроля предполагает не только контроль за деятельностью органов полиции, но и работу с обращениями и жалобами граждан с последующим направлением результатов их рассмотрения в органы прокуратуры, а также инициирование процедур отстранения от должности сотрудников полиции.

В мировом сообществе также широко распространены интернет-проекты, посвященные **онлайн-петициям**. Например, американские граждане в рамках общественного контроля за законотворческой деятельностью могут подать на сайте Белого дома петицию. В случае если наберется 150 подписей в течение 30 дней, проходит второй этап голосования, на котором необходимо собрать 100 тыс. голосов в течение 30 дней, которые дают право на официальный ответ Белого дома.

Право граждан Европейского Союза инициировать законодательный процесс было закреплено Лиссабонским договором 2007 г., определившим гражданскую инициативу в качестве формы прямого участия в политике Европейского Союза20. Для граждан Европейского Союза в рамках программы «Европейская гражданская инициатива» предусмотрена возможность направить на рассмотрение Европейской комиссии петицию, которая должна быть поддержана 1 млн граждан Евросоюза. В настоящее время Европейской комиссией были одобрены такие предложения, как ограничение скорости внутри населенных пунктов до 30 км/час; расширение избирательных прав иностранцев; запрет использования человеческих эмбрионов в научных исследованиях и др.

**В странах СНГ** также приняты и действуют ряд законов, регламентирующие вопросы в области общественного контроля.

Межпарламентской ассамблеей государств-участников Содружества 28 марта 2017 г. с целью оказания содействия странам Содружества в создании правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и иных публичных органов и организаций был принят Модельный закон СНГ «Об основах общественного контроля».

В **Российской Федерации** сфера гражданского контроля регламентируется федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», где устанавливаются общие формы организации и проведения общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Согласно ч. 1 ст. 9 Закона РФ «Об основах общественного контроля» некоммерческие организации, общественные объединения и отдельные граждане (на основе самоорганизации и по их собственной инициативе) не включены в перечень субъектов общественного контроля, который является исчерпывающим и не подлежащим расширительному толкованию. Указанная норма не согласуется с конституционных правых граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П право граждан на обращения «позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно — через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения — способом оптимизации деятельности органов публичной власти».

Реализация принципа информационной открытости деятельности публичной власти предоставляет возможность участвовать в процедурах общественного контроля каждому гражданину. Такое участие должно быть возможно как в индивидуальном порядке, в том числе с использованием средств электронной демократии и иных информационно-коммуникационных технологий, так и через участие в мероприятиях, организуемых иными субъектами общественного контроля.

Отсутствие граждан в перечне субъектов общественного контроля не согласуется с действующими нормами иных федеральных и региональных законов, которыми закрепляется статус граждан как субъектов общественного контроля, что в свою очередь требует усилий законодателей по их согласованию. Все это предъявляет новые требования к праву, призванному не только регулировать разные стороны жизнедеятельности граждан, но и создавать условия для активной деятельности институтов гражданского общества в управлении государственными делами и в общественном контроле. Важное место в развитии общественного контроля отведено общественным палатам федерального, регионального и местного уровней, представляющим собой связующее звено между гражданами и общественными объединениями, с одной стороны, и органами власти — с другой.

В Российской Федерации в качестве принципов общественного контроля закреплены «недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти, а также презумпция добросовестности их деятельности».

Общественные слушания являются наиболее апробированной формой общественного контроля, поскольку они уже длительное время выступают одной из форм деятельности Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов Федерации. В этой части уже наработан опыт организации и проведения, подготовки итоговых документов. Вся процедура подробно урегулирована в регламентах общественных палат.

То же относится и к публичным слушаниям, предусмотренным ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131‑ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые проводятся в каждом муниципальном образовании по инициативе населения или главы муниципального образования либо представительного органа и сопутствуют принятию изменений в устав муниципального образования, обсуждению проекта местного бюджета и т. д. Результат публичных слушаний носит консультативный характер, что значительно снижает их роль. В связи с этим, по мнению А. Е. Помазанского, «было бы целесообразным придать публичным слушаниям статус референдума, что позволило бы реализовать их потенциал в полной мере».

В **Кыргызской Республике** действует Закон «Об общественных советах государственных органов», который определяет правовой статус общественных советов как консультативно-наблюдательных органов, созданных на общественных началах из представителей гражданского общества для взаимодействия и сотрудничества с министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами, а также для осуществления общественного мониторинга над деятельностью этих органов.

Среди законодательных актов стран СНГ, регулирующих отдельные аспекты общественного контроля, следует отметить Закон **Азербайджанской Республики** от 22 ноября 2013 г. № 816-IVQ «Об общественном участии», который под общественным участием понимает участие граждан и институтов гражданского общества в подготовке и осуществлении государственной политики в различных сферах государственной и общественной жизни, принятии решений на общегосударственном и местном уровнях, организации общественного контроля над деятельностью определенных соответствующим органом исполнительной власти центральных органов исполнительной власти, местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, консультацию государственных органов и органов местного самоуправления с общественностью и принятие во внимание общественного мнения.

12 апреля 2018 года в **Республике Узбекистан** принят Закон «Об общественном контроле». В **Украине** лишь два правовых акта содержат понятие общественного контроля. Речь идет о ч. 2 статьи 17 «Контроль за обеспечением доступа к публичной информации» Закона Украины «О доступе к публичной информации» 2011 года. Именно в этом законе впервые был использован термин «общественный контроль». Здесь продолжаются процессы, связанные с созданием нормативно-правовой базы организации и проведением общественного контроля. В последний раз данный вопрос инициировался в 2018 году народным депутатом Украины С. Н. Каплиным. В частности, он подготовил проект закона Украины «О гражданском контроле за деятельностью органов власти, их должностных и служебных лиц», который передан на разработку в Комитет по вопросам правовой политики и правосудия Верховной Рады Украины.

**11. Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией проекта Закона**

Принятие проекта Закона не потребует выделения дополнительных затрат из государственного бюджета.