

Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы
Мемлекеттік басқару академиясы

ӘОЖ: 351=512.122(574)

Қолжазба құқығында

МУХАМЕТКАЛИЕВА ЕЛЬМИРА МАМЫТЖАНОВНА

**Қазақстан Республикасы мемлекеттік басқару органдарының
нормашығармашылық қызметіндегі жұртшылықтың қатысуын жетілдіру**

6D051000 – Мемлекеттік және жергілікті басқару

Бейіні бойынша доктор
дәрежесін алу үшін дайындалған диссертация

Ғылыми кеңесшілер:
Примашев Н.М., з.ғ.к.

Адильбеков Д.З., э.ғ.д.

Қазақстан Республикасы
Нұр-Сұлтан, 2020

МАЗМҰНЫ

НОРМАТИВТІК СІЛТЕМЕЛЕР	3
БЕЛГІЛЕУЛЕР МЕН ҚЫСҚАРТУЛАР	6
КІРІСПЕ	8
1 МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУҒА ЖҰРТШЫЛЫҚТЫҢ ҚАТЫСУЫН ТҰЖЫРЫМДАУ	18
1.1 Мемлекеттік басқаруға жұртшылықтың қатысуының түсінігі, құндылықтары, қағидалары мен деңгейлері.....	18
1.2 Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықтың қатысуының ролі.....	33
2 ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ОРГАНДАРЫНЫҢ НОРМАШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ҚЫЗМЕТІНЕ ЖҰРТШЫЛЫҚТЫҢ ҚАТЫСУЫНЫҢ ҚАЗІРГІ ЖАҒДАЙЫН ТАЛДАУ	45
2.1 Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықтың қатысуының құқықтық негіздері.....	45
2.2 Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстырудың міндетті емес нысандарының қолданылу тәжірибесіне талдау.....	57
2.3 Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты міндетті қатыстыру нысандарының іске асырылу жағдайына талдау.....	66
3 ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ОРГАНДАРЫНЫҢ НОРМАШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ҚЫЗМЕТІНЕ ЖҰРТШЫЛЫҚТЫҢ ҚАТЫСУЫН ЖЕТІЛДІРУ ШАРАЛАРЫ	84
3.1 Нормашығармашылық қызметке қатысу тетіктерінің аясын кеңейту, қатысудың үздіксіздігін қамтамасыз ету және қатыстыру нысандарын жетілдіру шаралары.....	85
3.2 Нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуының электронды нысанын жетілдіру бойынша ұсынымдар.....	100
3.3 Нормашығармашылық қызметке қатысуда жұртшылықтың белсенділігін арттыру үшін ақпараттандыру технологиялар мен өзге де заманауи құралдарының мүмкіндіктерін жетік пайдалану тетіктері.....	107
ҚОРЫТЫНДЫ	120
ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ	128
ҚОСЫМШАЛАР	146

НОРМАТИВТІК СІЛТЕМЕЛЕР

Ұсынылған диссертацияда келесі нормативтік құжаттарға сілтемелер қолданылған:

Қазақстан Республикасының Конституциясы. 1995 жылғы 30 тамызда қабылданған.

Қазақстан Республикасының Конституциялық заңы. Республикалық референдум туралы: 1995 жылғы 2 қарашада қабылданған, № 2592.

Қазақстан Республикасының Заңы. Құқықтық актілер туралы: 2016 жылғы 6 сәуірде қабылданған, № 480-V.

Қазақстан Республикасының Заңы. Мемлекеттік көрсетілетін қызметтер туралы: 2013 жылғы 15 сәуірде қабылданған, № 88-V.

Қазақстан Республикасының Заңы: Қоғамдық кеңестер туралы: 2015 жылғы 2 қарашада қабылданған, № 383-V.

Қазақстан Республикасының Заңы. Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық кеңестер мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы: 2015 жылғы 2 қарашада қабылданған, № 384-V.

Қазақстан Республикасының Заңы: Ақпаратқа қол жеткізу туралы: 2015 жылғы 16 қарашада қабылданған, 401-V.

Қазақстан Республикасының Заңы. Табиғи монополиялар туралы: 2018 жылғы 27 желтоқсанда қабылданған, 204-VI.

Қазақстан Республикасы Президентінің бағдарламасы. Ұлт жоспары – бес институционалдық реформаны жүзеге асыру жөніндегі 100 нақты қадам: 2015 жылғы 25 мамырда қабылданған.

Қазақстан Республикасы Президенті – Елбасы Н. Назарбаевтың Қазақстан халқына жолдауы. Қазақстандықтардың әл-ауқатының өсуі: табыс пен тұрмыс сапасын арттыру: 2018 жылғы 5 қаңтарда қабылданған.

Қазақстан Республикасы Президенті – Елбасы Н. Назарбаевтың Қазақстан халқына жолдауы. Төртінші өнеркәсіптік революция жағдайындағы дамудың жаңа мүмкіндіктері: 2018 жылғы 10 қаңтарда қабылданған.

Қазақстан Республикасы Президенті Қ. Тоқаевтың Қазақстан халқына Жолдауы. Сындалы қоғамдық диалог – Қазақстанның тұрақтылығы мен өркендеуінің негізі: 2019 жылғы 2 ақпанда қабылданған.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Орталық мемлекеттік органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың, астананың жергілікті атқарушы органдары қызметінің тиімділігін жыл сайынғы бағалау жүйесі туралы: 2010 жылғы 19 наурызда қабылданған, № 954.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына жолдауының жобасын дайындау, келісу және Қазақстан Республикасы Президентінің қарауына ұсыну, Қазақстан Республикасы Президентінің актілері мен тапсырмаларының жобаларын дайындау, келісу, қол қоюға ұсыну, Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына жолдауын іске асыру, Қазақстан

Республикасы Президентінің актілері мен тапсырмаларының орындалуын бақылауды жүзеге асыру және Қазақстан Республикасы Президентінің нормативтік құқықтық жарлықтарына мониторинг жүргізу қағидаларын бекіту туралы: 2010 жылғы 27 сәуірде қабылданған, № 976.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасының 2025 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспарын бекіту туралы: 2018 жылғы 15 ақпанда қабылданған, № 636.

Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің қаулысы. Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің Регламентін бекіту туралы: 1996 жылғы 8 ақпанда қабылданған.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Қазақстан Республикасы Үкіметінің Регламентін бекіту туралы: 2002 жылғы 10 желтоқсанда қабылданған, №1300.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2010 - 2011 жылдарға арналған перспективалық жоспары туралы: 2009 жылғы 18 ақпанда қабылданған, № 185 (күші жойылды).

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2010 жылға арналған жоспары туралы: 2010 жылғы 2 наурызда қабылданған, № 162.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2011 жылға арналған жоспары туралы: 2010 жылғы 30 желтоқсанда қабылданған, № 1467.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2012 - 2013 жылдарға арналған перспективалық жоспары туралы: 2011 жылғы 18 наурызда қабылданған, № 267 (күші жойылды).

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2013-2014 жылдарға арналған перспективалық жоспары туралы: 2012 жылғы 28 наурызда қабылданған, № 360 (күші жойылды).

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Мүдделік қолдау туралы» және «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне мүдделік қолдау мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы заңдарының жобаларын Қазақстан Республикасы Парламентінің Мәжілісінен кері қайтарып алу туралы: 2012 жылғы 30 маусымда қабылданған, № 898.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2013 жылға арналған жоспары туралы: 2012 жылғы 29 желтоқсанда қабылданған, № 1778

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2014 жылға арналған жоспары туралы: 2013 жылғы 31 желтоқсанда қабылданған, № 1547.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2015 жылға арналған жоспары туралы: 2014 жылғы 31 желтоқсанда қабылданған, № 1421.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына ғылыми сараптама жүргізу қағидаларын бекіту туралы: 2016 жылғы 31 тамызда қабылданған, № 497.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидаларын бекіту туралы: 2016 жылғы 6 қазанда қабылданған, № 569.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. «Цифрлық Қазақстан» мемлекеттік бағдарламасын бекіту туралы. 2017 жылғы 12 желтоқсанда қабылданған, № 827.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. «Қазақстан Республикасының уәкілетті органдарында заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларын бекіту туралы: 2016 жылғы 29 желтоқсанда қабылданған, № 907.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2018 жылға арналған жоспары туралы: 2017 жылғы 28 желтоқсанда қабылданған, № 894.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2019 жылға арналған жоспары туралы: 2018 жылғы 24 желтоқсанда қабылданған, № 869.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. Қазақстан Республикасының Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі мен Қазақстан Республикасының Цифрлық даму, қорғаныс және аэроғарыш өнеркәсібі министрлігінің кейбір мәселелері туралы: 2019 жылғы 26 наурызда қабылданған, № 142.

Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің өкімі. Заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссия туралы: 2016 жылғы 19 ақпанда қабылданған, № 11-ө.

Ақпарат және коммуникациялар министрінің бұйрығы. Ашық нормативтік құқықтық актілердің интернет-порталына заң жобалары тұжырымдамаларының жобалары мен нормативтік құқықтық актілердің жобаларын орналастыру және оларды көпшілік талқылауы қағидаларын бекіту туралы: 2016 жылғы 30 маусымда қабылданған, № 22.

БЕЛГІЛЕУЛЕР МЕН ҚЫСҚАРТУЛАР

АҚШ	– Америка Құрама Штаттары
АДБ	– Азия Даму Банкі
АКТ	– Ақпараттық-коммуникация технологиялары
АҚДМ	– Қазақстан Республикасы Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі
АШМ	– Қазақстан Республикасы Ауыл шаруашылығы министрлігі
АКМ	– Қазақстан Республикасы Ақпарат және коммуникация министрлігі
Әділетмині	– Қазақстан Республикасы Әділет министрлігі
БҰҰ	– Біріккен Ұлттар Ұйымы
БҒМ	– Қазақстан Республикасы Білім және ғылым министрлігі
БАҚ	– Бұқаралық ақпарат құралдары
ДДБ	– Дүниежүзілік даму банкі
ДСМ	– Қазақстан Республикасы Денсаулық сақтау министрлігі
ЕХӘҚМ	– Қазақстан Республикасы Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігі
ЖАО	– Жергілікті атқарушы орган
ЖОО	– Жоғары оқу орындары
ЖКСБ	– Жеке кәсіпкерлік субъектілерінің бірлестіктері
ИИДМ	– Қазақстан Республикасы Индустрия және инфрақұрылымдық даму министрлігі
Қаржымині	– Қазақстан Республикасы Қаржы министрлігі
ҚР	– Қазақстан Республикасы
ҚО	– Қазақстан Республикасы Қорғаныс министрлігі
МҚІА	– Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызмет істері агенттігі
МҚСЖҚІА	– Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызмет істері және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-әрекет агенттігі
МСМ	– Қазақстан Республикасы Мәдениет және спорт министрлігі
НҚА	– Нормативтік құқықтық акт
ОМО	– Орталық мемлекеттік орган
	– Қазақстан Республикасы Сауда және интеграция министрлігі
СМҚІА	– Қазақстан Республикасы Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігі (Сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызмет)
СІМ	– Қазақстан Республикасы Сыртқы істер министрлігі
ҰКП	– Ұлттық кәсіпкерлер палатасы

ҰЭМ	– Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігі
ІІМ	– Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігі
ЦДИАӨМ	– Қазақстан Республикасы Цифрлық даму, инновациялар және аэроғарыш өнеркәсібі министрлігі
ЭЦҚ	– Электронды цифрлық қолтаңба
ЭГТРМ	– Қазақстан Республикасы Экология, геология және табиғи ресурстар министрлігі
ЭМ	– Қазақстан Республикасы Энергетика министрлігі
ЭЫДҰ	– Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымы (OECD)
IAP2	– International Association for Public Participation
WGI	– Worldwide Governance Indicator

КІРІСПЕ

Зерттеу тақырыбының өзектілігі. Мемлекеттік басқару қоғамдық үрдістердің жаһандану жағдайында қарқынды жаңғыру үстінде. Жаңа мемлекеттік басқару моделінің негізі ретінде мемлекеттік билік өкілдері мен азаматтар, бизнес-сектор, коммерциялық емес ұйымдар және әлеуметтік мекемелер арасындағы ынтымақтастық қатынастар алынған. Осы тұрғыда мемлекеттік басқару «Ашық үкімет» тұжырымдамасы аясында «бірлескен басқаруға» (collaborative governance), қатысушылық басқаруға (participatory governance) және игі басқаруға (good governance) трансформациялану жолында.

Өз кезегінде, «Ашық үкімет» мемлекеттік басқаруды ашықтық және қоғаммен ынтымақтастық принциптеріне сәйкес түбегейлі қайта құруға бағытталған. Бұл ретте, қайта құру нормашығармашылық қызметке үлкен әсер етеді. Себебі, тиімді мемлекеттік басқарудың негізін сапалы заңнамалық база құрайды.

Тұрақтылық, ашықтық, түсіну мен қолданудың қарапайымдылығы тән заңнаманы қалыптастыру барысында оң нәтижелерге жету үшін нормашығармашылық процеске жұртшылықты қатыстырудың маңызы зор. Дүниежүзілік Банктің «Басқарудың жаһандық көрсеткіштері» (WGI) әдістемесіне, британдық «Үздік үкімет» жобасына сәйкес, қоғамды нормашығармашылық процеске қатыстыру - тұрақтылық, ашықтық, түсіну мен қолданудың қарапайымдылығы сипатындағы және нақты қажеттіліктерге жауап беретін заңнаманы қалыптастыруға мүмкіндік береді [1, 2]. Заңнама - мемлекеттік басқарудың мақсаттарына қол жеткізу кезінде сақталуы қажет ерекше шарттар мен шектеулерді белгілейтін құрал [3].

Мемлекеттік басқару мен оны жүзеге асыру барысында азаматтардың пікірін басшылыққа алып, инклюзивтілікті қамтамасыз ету «игі басқарудың (good governance)» негізгі элементі болып табылады [4, 5]. Осыған орай халықпен қарым-қатынастағы конструктивті сенім, сервистік тәсіл және сапалы көпшілікке қызмет көрсету, яғни әлеуметтік диалог орнату игі басқарудың іргетасы деп саналады [6].

БҰҰ-ның азаматтық қоғамға арналған нұсқаулығында, ЕҚЫҰ-ның Мемлекеттік деңгейде шешімдер қабылдау процесіне қоғамдық бірлестіктердің қатысуын кеңейту жөніндегі ұсынымдарында қоғамдық қатысу - үдерістің өзіне емес, нәтижеге жетуге, қабылданатын шешімнің, мемлекеттік актілердің мазмұнына нақты ықпал етуін қамтамасыз етуге, кері байланыстың тиімді тетіктерін құруға бағытталады [7, 8].

Қазақстан ашық, есеп беретін мемлекеттік басқаруды қалыптастырудың жалпы әлемдік үрдісімен қатар жүруде. Бірқатар стратегиялық құжаттарда, мысалы Қ. Тоқаевтың «Сындарлы қоғамдық диалог – Қазақстанның тұрақтылығы мен өркендеуінің негізі», Н. Назарбаевтың «Қазақстандықтардың әл-ауқатының өсуі; табыс пен тұрмыс сапасын арттыру» туралы халыққа жолдауларында үкімет пен қоғам арасында сындарлы диалог орнату басымды іс-шаралар ретінде көрсетілген [9, 10]. Қазақстан Республикасының 2025 жылға

дейінгі Стратегиялық даму жоспары мен өзге де мемлекеттік бағдарламаларда клиентке бағдарланған, әріптестікке негізделген мемлекеттік басқаруды қалыптастыру, азаматтардың мемлекеттік шешімдер қабылдау процесіне қатысу мүмкіндігін кеңейту [11], белсенді азаматтық ұстанымды білдіруге жәрдемдесу және кері байланыс құру [12], азаматтардың ескертулері мен ұсыныстарын есепке алу үшін нақты уақыт пен жедел ден қою режимінде заманауи сандық технологияларды қолдану [13, 14] қажеттілігі мәлімделген.

Қазақстан азаматтарының мемлекет ісін басқаруға қатысу құқығы Конституцияның 33-бабында көрсетілген [15]. Демек, нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тарту конституциялық құқықтың жүзеге асырылуын қамтамасыз етеді.

Қолданыста нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың тікелей және жанама қатысуын көздейтін өзара іс-қимылдардың бірқатар нысандары мен тетіктері бар. Дегенмен, статистика жұртшылықтың нормашығармашылық процесте аса белсенді емес екендігі және жобаны әзірлеуші мемлекеттік органдар тарапынан кері байланыстың тұрақсыздығын көрсетіп отыр (*«Ашық НҚА» порталында 06.02.2020 ж. жағдай бойынша 836 жария талқылаудағы НҚА жобаларына 639 пікір және ол пікірлерге 123 жауап берілген*).

Осы орайда, «халық үніне құлақ асатын мемлекет» және клиентке бағдарланған үкімет құру жолында нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың басымды бағыттарын анықтау маңызды.

Мәселенің ғылыми зерттелу дәрежесі. Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру бойынша ғылыми зерттеулер - әлемдегі саяси басқару аренасына демократия институтының келуімен басталады. Мемлекеттік басқаруға азаматтардың қатысуы Платонның еңбегінде [16] алғаш көтеріліп, мемлекеттік басқаруға қоғамдық қатысуға қатысты түрлі теориялардың (*процедуралық, өкілдік және кеңесу демократия теориясы, қатысу демократия теориясы, әлеуметтік және әкімшілік теориялар*) негізін қалаушылар Р. Даль, Д. Котце, Ю. Хабермас, Н. Брекфаст, Н. Мафази, И. Мекоа, Д. Маккалистер, Т. Нопп, Е. Калдбек, С. Пейтман сияқты зерттеушілердің жұмыстарында жалғасын табады.

Мемлекеттік басқаруға қоғамдық қатысу ұғымы мен нысандарын айқындау бағытындағы зертеуде Р. Нэнси, Дж. Гавента, К. Беккер, Д. Бич, Ф. Ламмерс, С. Лэнгтон, Н. Венгерт, И. Скалабан, Дж. Брайсан, Дж. Мапува, А. Марзуки, Дж. Ли, Ч. Сонг және өзге де авторлардың ғылыми жұмыстары басшылыққа алынды.

Мемлекеттік басқаруға жұртшылықты қатыстырудың құндылықтары, қағидалары мен деңгейлері бойынша жүргізілген зерттеуге Ш.Айтенова, А. Крыкбаева, А. Жарас, Р. Чемберс, Дж. Претти, И. Гиджит, И. Скунс, Дж. Томпсон, П. Оуклей, Ф. Терон, Н. Мчьюну, С. Арнштейн, П. Бишоп, Г. Дэвис, С. Кинг, К. Фелти, Б. Сузел, Х. Ванг, М. Варт және өзге де авторлардың жұмыстары негіз болды.

Нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуының ролі Л. Назаркулова, Б. Косенс, Р. Крейг, С. Хирч, М. Арнольд, Д. Бенсон, А. ДеКаро,

А. Грамештани, Х. Госнелл, И. Шлэйгер, М. Джонстон, М. Тернер, Д. Халм, С. Гурунг, М. Шелли, П. Микулили, Г. Куга, Д. Курита, Б. Ронгсамут, Л. Кувабара, Х. Хуанг, В. Трофимов, В. Баранов және тағы басқа авторлармен айқындалған.

Ақпараттық-коммуникациялық технологиялардың (АКТ), цифрландырудың қарқынды дамуы мемлекеттік басқаруға «Е-үкімет», «Е-қатысу», краудсорсинг технологияларын енгізді. Бұл мәселелер Дж. Хау, Б. Новек, Н. Дмитриева, Е. Стырин, Д. Брабхам, М. Ботт, Г. Янг, С. Коглианс, П. Дьютил, Д. Эпштейн, М. Ньюхарт, Р. Вернон, Дж. Хабермас, Дж. Хэльстром, Т. Хейкка, М. Хильдебранд, С. Ахумада, С. Ватсон, С. Сакстон, О. Ох, О. Кишор, О. Сейтсонен, Е.Сельтсер, Д. Махмуди, Т. Набатчи, Л. Амслер, М. Мун, Р. Наданге, Х. Дженг, Д. Ли, В. Хоу және тағы басқа авторлардың жұмыстарында жан-жақты зерттеледі.

Өз кезегінде, аталған авторлардың еңбектерімен мемлекеттік басқарудағы нормашығармашылық қызметтің үлесін нақтылайтын, мемлекеттік тиімді басқару мен нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруды өзара байланыстыратын зерттеулер қамтылмаған. Отандық авторлардың нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру мәселесі бойынша нақты ғылыми зерттеулер болмағанымен, нормашығармашылық қызметті жетілдіруге байланысты жеке аспектілер қарастырылған материалдар зерделенді. Отандық автор Т. Нурышеваның еңбектерінде мемлекеттік басқарудың тиімділігі мен нормашығармашылық процесс өзара байланыстыра отырып қарастырылған.

Диссертациялық зерттеудің мақсаты мен міндеттері. Зерттеудің мақсаты сындарлы қоғамдық диалог орнату жағдайында нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуын жетілдіру бағыттары бойынша практикалық ұсынымдар беру болып табылады.

Алға қойылған мақсатқа қол жеткізуге бағытталған жұмыстың ішкі құрылымын белгілейтін келесідей **міндеттер** қойылды:

- мемлекеттік басқарудағы жұртшылықтың қатысуын тұжырымдау - қатысу құндылықтары, қағидалары мен деңгейлерін сипаттау;
- нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың ролін айқындау;
- нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруға құқықтық негіз болатын қолданыстағы заңнамалық базаға талдау жүргізу;
- нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың тәжірибеде орын алып жүрген нысандарының іс жүзінде іске асырылу жағдайына және осы орайда орын алып жатқан өзекті мәселелерге талдау жасау;
- нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруды жетілдіру бойынша басымды бағыттарды анықтау;
- шетелдік озық тәжірибелерді отандық тәжірибенің ерекшеліктерімен үйлестіре отырып нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуын жетілдіру бойынша тәжірибеде қолданылуға бағытталған ұсынымдар беру.

Зерттеу объектісі. Қазақстан Республикасы мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметі болып табылады.

Зерттеудің пәнін нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру барысында туындайтын құқықтық және қоғамдық қарым-қатынастар құрайды. Жұртшылықтық қатысу ұғымы ауқымды болғандықтан, сарапшылық қатысу, кәсіпкерлердің мүдделері бойынша ҰКП мен жеке кәсіпкерлік субъектілерінің аккредиттелген бірлестіктерінің өкілдерінің қатысуы зерттеу пәніне кіргізілген жоқ.

Диссертациялық жұмыстың теориялық негізін мемлекеттік басқаруға және нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру мәселелеріне арналған отандық және шетелдік зерттеушілердің еңбектері құрайды. Негізгі идеялар Демократияның партисипативті моделі (Participative Democratic Model) тұжырымдамасына, мемлекеттік басқаруға жұртшылықтың қатысуына байланысты - рәсімдік, өкілдік, кеңесу демократиясының теориясы, қатысу демократиясының теориясы, әлеуметтік және әкімшілік сияқты бірқатар теориялар негіз болды.

Зерттеудің әдістемелік негіздері. Зерттеу қорытындылары шынайы және негізді болу үшін ғылыми зерттеудің түрлі зерттеу әдістері - салыстыру, қазақстандық және шетелдік НҚА, халықаралық ұйымдардың құжаттарын контент-талдау, мемлекеттік басқару органдарының, халықаралық ұйымдар мен өзге де ғылыми ұйымдардың интернет-ресурстарынан, әлеуметтік желілердегі парақшаларынан деректер жинау, құжаттарды салыстырмалы талдау мен контент-талдау, сарапшылық сұхбат мен онлайн-сауалнама жүргізу пайдаланылды. Сарапшылық сұхбат мен онлайн-сауалнама нәтижелерін өңдеуде графикалық, бір факторлы дисперсті талдау әдістері басшылыққа алынды.

Зерттеудің ақпараттық негізін Қазақстанның және шет елдердің НҚА, «Ашық НҚА» интернет-порталдың (Портал), қоғамдық кеңестердің жұмысы және қатысу нысандарының іс жүзінде қолданылуы бойынша мәліметтер алу мақсатында орталық мемлекеттік органдар (ОМО) мен жергілікті атқарушы органдарға (ЖАО), «Zan» деректер базасының қызметі бойынша ҚР Заңнама және құқықтық ақпарат институтына жолданған ресми сұрау салулардың нәтижесінде алынған мәліметтер; ҚР ҰЭМ Статистика комитетінің мәліметтері; International Association for Public Participation (IAP2), ДДБ, ЕҚҰЫ, шетелдік тағылымдамадан өту барысында жинақталған, мерзімді басылым мен бұқаралық ақпарат құралдарындағы (БАҚ) жарияланымдар, мемлекеттік органдардың, шетелдік үкіметтік интернет-ресурстардағы мәліметтер құрайды.

Зерттеудің эмпирикалық негізін мемлекеттік басқару органдарының басшылық және сарапшылық деңгейдегі 71 қызметшісімен жүргізілген сарапшылық сұхбат, түрлі әлеуметтік топтардың өкілі болып табылатын 18 жастан асқан 634 респондент арасында жүргізілген онлайн-сауалнама нәтижелері, 19 ОМО мен 17 ЖАО келген сұрау хатқа жауап қалыптастырады.

Зерттеудің ғылыми жаңалығы мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықтың қатысуының іс жүзінде

жүзеге асырылуын талдау мен осы тұрғыда дамытуды қажет ететін басымды бағыттарды анықтауда, тәжірибеде қолдануға бағытталған ұсынымдар әзірлеуде кешенді көзқарасты тұжырымдау болып табылады.

Зерттеу барысында диссертациялық жұмыстың жаңалығын анықтайтын ғылыми негізделген төмендегідей нәтижелер алынды:

– «Азаматтық/жұртшылықтық мемлекеттік басқаруға қатысу» мен «жұртшылықты/азаматтарды мемлекеттік басқаруға тарту» деген сөз тіркестерін екі түрлі ұғым ретінде қолданудың авторлық бірыңғай тәжірибесі ұсынылды;

– нормашығармашылық процеске жұртшылықты қатыстыру тетіктерінің аясын кеңейту жолдары анықталды;

– нормашығармашылық қызметтің кез-келген сатысында қатысуына мүмкіндік беретін, қатысудың үздіксіздігін қамтамасыз ететін қосымша тетіктер айқындалды;

– нормашығармашылық қызметке қатысуының тікелей (электронды емес) және жанама қатысу нысандарын жетілдірудің басымды бағыттары белгіленді;

– НҚА қабылдау барысында мүдделер теңгерімін сақтау қағидатының бұзылуының алдын-алу үшін жұртшылықты қатыстыру бөлігінде басымдылық танытуға жататын НҚА аясы анықталды;

– нормашығармашылық процесс барысында қоғамның әр түрлі әлеуметтік топтарының мүдделерін қорғау бойынша өкілдік ететін мемлекеттік емес ұйымдардың қызметінің ашықтығы мен жауапкершілігін арттыру қажеттілігі негізделді;

– нормашығармашылық қызметке қатысудың электронды нысанын жетілдіруде ықпал жасайтын алаңдарды толық іске қосу қажеттілігі негізделді;

– жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке қатысуының сапалы орын алуына тұрақты кері байланыстың маңыздылығы айрықшаланды;

– жұртшылықты нормашығармашылық қызметке тарту үшін заманауи АКТ әлеуетін тиісті деңгейде қолдану бойынша ұсыныстар берілді.

Қорғауға шығарылатын негізгі тұжырымдар

1. «Азаматтық/жұртшылықтық мемлекеттік басқаруға қатысу» мен «жұртшылықты/азаматтарды мемлекеттік басқаруға тарту» деген сөз тіркестерін екі түрлі ұғым ретінде қолдану ұсынылады. Әкімшілік теорияға сәйкес, мемлекеттік басқаруда тараптар әкімшілер (administrators) және қоғам (public) болып қарастырылады. Себебі әрбір тараптың мемлекеттік басқаруға қатысты өзіне тән орны, рөлі және мақсат-міндеттері бар [17]. «Азаматтық/жұртшылықтық мемлекеттік басқаруға қатысу» азаматтардың/қоғамның барлық субъектілерінің басқарушылық шешімдер қабылдау процесіне қатысу құқығын тікелей немесе жанама түрде, аталған субъектілердің өздері жүзеге асыратын процесті білдіреді. Ал, «жұртшылықты/азаматтарды мемлекеттік басқаруға тарту» басқарушылық шешімдерді қабылдау процесіне жұртшылықты/азаматтарды қатыстыруды қамтамасыз ету бойынша мемлекеттік басқару органдарымен жүзеге

асырылатын процесті көздейді. Егер бірінші жағдайда жұртшылық тарапынан белсенді әрекет талап етілсе, екінші жағдайда мемлекеттік басқару органдары тарапынан белсенді жұмыс талап етіледі.

2. ҚР қолданыстағы Конституциясының 61-бабының 1-тармағына сәйкес заң шығару бастамасы құқығына Президент, Парламент депутаттары және Үкіметі ие [15]. Бүгінгі күнде нормашығармашылық процеске азаматтардың тікелей қатысуына мүмкіндік жасау жаңа қатысу нысанын енгізу қажеттігін туындатып отыр. Мәселен, қазақ қоғамының зиялылары бастаған «Мемлекеттік тілдің мәртебесін нақты анықтау үшін Конституциядан 7-баптың 2-тармағын алып тастау керек!» деген мазмұндағы Президент Қ.Тоқаевқа арналған 110779 адам қол қойған хат заң жобасы ретінде Мәжілістің қарауына енгізілуі мүмкін болар еді.

Осы орайда, заң шығармашылық қызметке тікелей қатысуына мүмкіндік ретінде азаматтарға заң шығару бастамасы құқығын беру ұсынылады.

3. «Құқықтық актілер туралы» Заңның 10-тарауы бойынша мониторинг сатысы аясында қоғамдық мониторинг Ұлттық кәсіпкерлер палатасы (ҰКП) жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын НҚА бойынша жүргізеді [18]. Аталған қоғамдық мониторинг атауы оның мақсатына сай келмейді. Себебі, қоғамдық мониторинг жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын НҚА бойынша ғана және тек ҰКП жүргізіледі. Дегенмен, қоғамдық мониторинг азаматтардың құқықтары, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА аясын қамтуы керек.

Осы ретте, қоғамдық мониторингі «Zan» деректер базасы, «online.zakon.kz/Lawyer» сайты және «Әділет» ҚР НҚА ақпараттық-құқықтық жүйесі негізінде «Менің пікірім» деген салымы аясында түскен мәліметтер бойынша жүргізу ұсынылады.

4. Нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуына мүмкіндік жасау тетіктерінің қатысудың тиісті деңгейін қамтамасыз етпеу мәселесінің түпкілікті тамыры –

формальдылық қатынастың орнауында. Ең бірінші осы формальдылықты жою қажет. Ол үшін, жұртшылықтың қатысуы НҚА жобасын әзірлеу бойынша ұсыныстар жинау кезеңінде осы саладағы проблемалар бойынша кем дегенде 2 ай ұсыныс жинаудан басталуы қажет. Осылайша, НҚА жобасы мемлекеттік органның жеке өнімінен, жұртшылықпен бірлескен ортақ өнімге айналады. Негізгі назар – әзірленіп қойған НҚА жобасын талқылаудан, НҚА жобасын әзірлеу бойынша ұсыныстарды талқылауға ауысады. Бұл ретте, НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасау барысында «Ашық диалог» порталындағы «Сауалнамалар» деген құралына мемлекеттік органдардың интернет-ресурстары мен әлеуметтік желілердегі парақшаларын, жаңалық порталдарын, БАҚ және өзге де ақпараттық-коммуникация құралдарын кіріктіру (интергарциялау) арқылы азаматтар арасында сұрау жүргізілуі керек. Өз кезегінде, сұраулар әлеуметтік мәні бар, регулятивті саясатта жаңалық енгізуді көздейтін НҚА жобаларын міндетті қамтуы тиіс.

Сонымен бірге, НҚА жобалары бойынша көпшілік талқылау аясында оларды келісетін органдар мен қабылдауға уәкілетті негізгі субъект оны жұртшылықпен талқылаудан тыс қалатындығы анықталды. НҚА жобалары бойынша көпшілік талқылау жобаларды мүдделі және міндетті түрде түрде келісуге жататын (Әділетмині мен оның органдары, ҰЭМ, Қаржымині) мемлекеттік органдарға келісуге жібергенге дейін орын алады.

Осыған орай, НҚА жобаларын көпшілік талқылаудың үздіксіздігін НҚА жобаларының көпшілік талқылау мерзімдері мен сатыларын, субъектілер аясын кеңейте отырып қамтамасыз ету ұсынылады. Біріншіден, көпшілік талқылау – НҚА жобасы қабылданған сәтте аяқталу керек, екіншіден, НҚА жобасын келісу мен қабылдауға уәкілетті орган (тұлға) шешім қабылдау барысында көпшілік талқылау нәтижелерін назарға алудың міндеттілігін орнату қажет.

5. НҚА мен заң жобаларының тұжырымдамалары бойынша жария тыңдауларға қатысу: біріншіден, міндетті емес; екіншіден, заң жобаларының тұжырымдамалары мен заң жобаларынан басқа НҚА жобалары бойынша өткізілуі мүлде қарастырылмаған. Дегенмен, жария талқылаулардың мемлекеттік басқару органдарында қолданылуы салыстырмалы түрде кеңірек таралған. Осы орайда, азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне байланысты барлық НҚА жобалары бойынша жария тыңдауларды тиісті мүдделі тараптардың қатысуымен өткізуді міндеттеу ұсынылады.

6. Жұртшылық мемлекеттік басқаруға қоғамдық кеңестер, үкіметтік емес ұйымдар, қоғамдық қорлар және басқа да коммерциялық емес ұйымдар арқылы жанама қатысқан кезде, тек бір ғана ұйым ішінде тұтас әлеуметтік топтың өкілдері (студенттер, зейнеткерлер, шахтерлер, жалғыз басты аналар және т.б.) тұрады. Сондықтан, нормашығармашылық процеске жанама қатысуды жетілдірудің маңызы зор. Осы ретте:

- жанында қоғамдық кеңестер құрылмайтын органдар әзірлеген НҚА жобалары Әділетминінің жанындағы қоғамдық кеңесте қаралуын ұйымдастыру;

- қоғамдық кеңестерден келіп түскен ескертулер мен ұсыныстар осы жобаны көпшілік талқылау үшін Портал мен мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурстарында жобаға қоса жариялау;

- қандай да бір НҚА немесе заң тұжырымдамасының жобасы бойынша жария тыңдау өткізу туралы шешім қабылданған сәтте, бұл жария тыңдауға қоғамдық кеңестердің мүшелерінің міндетті қатысуын көздеу;

- Комиссияның күн тәртібіне қойылған заң тұжырымдамаларының жобалары мен заң жобаларының қолданылу аясын ескере отырып, тиісті салалардағы мемлекеттік органдар жанынан құрылған қоғамдық кеңестердің мүшелерін жоба бойынша құзыреттілігіне қарай міндетті қатыстыру;

- әлеуметтік маңызы бар НҚА жобаларын әзірлеуге міндетті қатысу үшін белгілі бір үкіметтік емес ұйымдар, қоғамдық қорлар мен өзге де мүдделі коммерциялық емес ұйымдарды аккредиттеу;

- уәкілетті органдарда белгілі бір әлеуметтік топтың мүдделері бойынша ресми өкілдік ету бағытында өзара іс-қимылдар жасайтын және осы

әлеуметтік топтардың мүдделеріне қатысты НҚА жобаларын келісетін ұйымдардың тізілімін ресми жүргізу ұсынылады.

7. Қоғамдық кеңестердің азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты қызметінің оң нәтижелерге қол жеткізуіне кері әсер етуші негізгі фактор ретінде – қоғамдық кеңестер негізгі лауазымдық міндеттерге қосымша жүктеме артылған мүшелерден тұратындығы айқындалды. Осы ретте қоғамдық кеңестердің құқықтық мәртебесін «Атамекен» ҰКП қызметін басшылыққа ала отырып анықтау ұсынылады. Себебі, әрбір кәсіпкер мен кәсіпкерлік қызметтің соңында оның тұтынушылары- қарапайым халық тұратындығын естен шығармау және осы бөлікте НҚА қабылдау барысында мүдделер теңгерімін сақтау қағидатының бұзылуына жол берілмеуі керек.

8. Талдау негізінде анықталған Комиссия құрамындағы мемлекеттік билік пен квазимемлекеттік сектор өкілдерінің үлесі 65,90%-ды, ал азаматтық қоғам өкілдерінің үлесі 34,10%-ды құрайтынын ескере отырып, Комиссия құрамына әлеуметтік саланың мүддесі бойынша өкілдік ететін нақты ұйымдарды енгізу ұсынылады. Нәтижесінде, Комиссиямен әлеуметтік осал топтардың мүдделеріне қатысты НҚА жобалары қаралғанда, осы топтардың құқықтары тиісті деңгейде қорғалуы қамтамасыз етілуіне мүмкіндік беріледі.

9. Әлеуметтік мәні бар НҚА мен заң тұжырымдамаларының жобалары бойынша тиісті деңгейдегі көпшілік талқылаудың орын алуын қамтамасыз ету мақсатында қараулардың белгілі бір санының болуын нормативті бекіту ұсынылады. Осыған орай, Порталда әлеуметтік мәні бар НҚА жобаларының категорияларының нақты тізімі көрсетілуі тиіс.

10. Порталдың негізгі міндеттерінің бірі - қолданушыларына көпшілік талқылауға орналастырылған жобалар бойынша қолжетімділікті толығымен қамтамасыз етуге бағытталған бірқатар техникалық-ұйымдастырушылық сипаттағы, функционалын жетілдіру және қолданушылар үшін оңтайландыруға бағытталған шаралар ұсынылады:

- Порталда жоба бойынша пікір қалдыру үшін талап етілетін қолданушының толық аты-жөнін және электрондық мекен-жайын көрсете отырып авторизациялану міндетін алып тастау;

- көпшілік талқылау үшін Порталда орналастырылған жобалардың мәтіні осы жобаның ерекшелігімен және заң терминологиясымен таныс емес адамдардың түсінуіне оңай болуы үшін пайдаланушыларды белгілі бір білімді не арнайы ақпаратты талап ететін пікірді негіздеуден босату;

- жоба бойынша барлық қолданушыларға оңай түрде түсіндірілуін қамтамасыз ететін, қарапайым тілмен жазылған қосымша қысқаша ақпараттық жазба беру, кәсіби терминологияны қолданбастан осы жобаның кімге және қалай әсер ететіні туралы кітапшалар, инфографика түрінде қысқаша анықтамалық ақпаратты орналастыру;

- Порталды қайталанатын жобалардан уақтылы тазарту және жаңарту үшін тұрақты мониторингті ретке келтіруді уәкілетті органға міндеттеу;

- мемлекеттік басқару органдары қызметінің тиімділігін бағалау жүйесіне сәйкес операциялық бағалау аясындағы мемлекеттік органның ұйымдастырушылық дамуы блогына кіретін АКТ қолдану бойынша шараларының тиімділігін айқындау [19] кезінде мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурсында НҚА жобаларының уақтылы жариялануы, өзектілігі бойынша тұрақты қадағалау;

- интернет-ресурстарда жарияланған жобалар бойынша пікір қалдыруға мүмкіндік беретін арнайы «Пікір қалдыру» деген батырманы басу арқылы автоматты түрде Порталға сілтеме арқылы өтіп, көпшілік талқылауға қатысу мүмкіндігін бере отырып, интернет-ресурстар мен Портал жобаларды көпшілік талқылау бойынша өзара байланыстырылған алаңдарға айналдыру;

- көпшілік талқылау нәтижелері бойынша құралатын есепке жүргізілген талдау оның формальдылығын және Портал қолданушыларынан түскен пікірлердің кері байланыстың төмен деңгейде екендігін көрсеткенін ескере отырып, есептің «жауап» деген бағаны бос болған, яғни әзірлеуші органның тарапынан пікірге байланысты ешқандай жауап болмаған жағдайда, мұндай есеп талапқа сай емес деп танылып, Порталда жариялауға жатпайтындығын регламенттеу;

- жоба бойынша көпшілік талқылау нәтижесінде қалыптастырылған есепті жобаны келісуші мүдделі мемлекеттік орган келісу, қабылдаушы уәкілетті орган/тұлға қол қою кезінде, егер, көпшілік талқылау жалғасып жатса, оның барысын, ал, аяқталған болса нәтижелері бойынша құралған есепті басшылыққа алу керек деген мазмұндағы талап қарастыру;

- жоба бойынша негізгі көпшілік талқылауға қатысқан қолданушыларға қосымша онлайн режимінде өтетін талқылаудың мерзімі мен уақыты туралы хабарламаны міндетті түрде және алдын-ала жолдау ұсынылады.

11. Жұртшылықты нормашығармашылық қызметке тарту үшін заманауи АКТ, әлеуметтік желілер мен жаңалық порталдары, өзге БАҚ-тың әлеуеті тиісті деңгейде қолданылуын қамтамасыз ету үшін:

- нормашығармашылық қызметке қатысудың электронды нысанын жетілдіруде ықпал жасайтын алаңдарды толық іске қосу аясында электрондық қатысудың бірыңғай ақпараттық кеңістігін құру керек. Бұл ретте жаңалық порталдары, әлеуметтік желілер мен мемлекеттік органдардың интернет-ресурстарын НҚА жобалары мен заң жобаларының тұжырымдамаларын жария талқылау бөлігінде Портал базасында кіріктіру (интеграциялау);

- жұртшылықтың белсенді қатысуына ықпал етуге бағытталған арнайы ынталандыру жүйесін құру үшін краудсорсинг технологиясында кеңінен қолданылатын ынталандыру құралы негізінде «Egov» сайтының әлеуетін пайдалану арқылы жұртшылықтың белсенділігін арттыру;

- нормашығармашылық қызметке тартуға бағытталған өзара іс-қимылдар тетіктерін халық арасында насихаттау, танымал ету және ақпараттандыру бойынша тиісті шаралар қолдану аясында әлеуметтік желілер, мессенджерлер, БАҚ, жарнамалау сияқты инструменттерді толыққанды қолдану ұсынылады.

Зерттеу нәтижелерінің ғылыми-тәжірибелік маңызы.

Зерттеу нәтижелері нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруға қатысты қолданыстағы НҚА сапасын арттыру және НҚА жобасын әзірлеу, келісу кезінде пайдалы болады. Зерттеу жұмысында жасалған ұсыныстарды нормашығармашылық қызметті жұртшылықты қатыстыра отырып жетілдіру мәселелерін зерделеу және шешу барысында мемлекеттік органдар басшылары, заң қызметтерінің жетекшілері мен өзге де қызметкерлері, ғылыми ұйымдар, мемлекеттік басқару саласындағы заңгерлер мен менеджерлерді оқытумен айналысатын білім беру ұйымдары қолдана алады. Диссертациялық зерттеудің қорытындылары нормашығармашық қызметке жұртшылықты қатыстыру, қолданыстағы НҚА сапасын арттыру мен қоғам қажеттіліктерін қанағаттандыратын заңнама қалыптастыру, «халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасын іске асыру мәселелерін зерттеумен байланысты ғылыми және тәжірибелік жұмыстарда, мемлекеттік қызметшілерді оқыту процесінде білім беру бағдарламалары, оқулықтар мен оқу құралдарын әзірлеу кезінде қолданыла алады.

Зерттеу нәтижелерін жариялау. Диссертациялық зерттеудің негізгі нәтижелері 8 мақалада, нақтырақ айтқанда, Web of Science Core Collection (Вэб оф Сайнс Кор Коллекшн) деректер базасында индекстелетін 1 мақала, ҚР БҒМ Білім және ғылым саласындағы бақылау комитеті ұсынған басылымдарда 3 мақала, халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференциялардың материалдары жинағында 4 мақала жарық көрді.

Зерттеу жұмысының негізгі нәтижелерінің апробациясы. Зерттеу нәтижелері қазақстандық және шетелдік ғылыми-тәжірибелік конференцияларда талқыланды: «Вклад молодых исследователей в развитие публичного управления» (Кишинев, 2018); «Заңшығармашылық қызметке жұртшылықты тартудың кейбір мәселелері» (Нұр-Сұлтан, 2018); «Социальные сети как канал взаимодействия органов государственного управления с общественностью» (Ле-Ман, 2019); «Участие общественности в государственном управлении: предпочтения граждан в моделях участия» (Нұр-Сұлтан, 2019).

Сонымен бірге, зерттеу нәтижелері «Е-Заңнама» сервистік бағдарламалық өнімді құру бойынша комиссияға мүшелік ету (Қосымша А) және АҚДМ-де Портал қызметін жетілдіру жөнінде өткізілген іс-шаралар барысында (Қосымша Ә) сыналды.

Диссертациялық жұмыстың құрылымы мен көлемі. Диссертациялық жұмыс кіріспе, негізгі үш бөлім, қорытынды, пайдаланылған әдебиеттер тізімі мен қосымшалардан тұрады. Негізгі мәтін 145 бетте, 13 кесте мен 22 суретте мазмұндалған, әдебиеттер тізімі 231 атаудан тұрады.

1 MEMЛЕКЕТТІК БАСҚАРУҒА ЖҰРТШЫЛЫҚТЫҢ ҚАТЫСУЫН ТҰЖЫРЫМДАУ

1.1 Мемлекеттік басқаруға жұртшылықтың қатысуының түсінігі, құндылықтары, қағидалары мен деңгейлері

Жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуы басқарушылық шешімдерді қабылдау процесінің негізгі компоненті болып табылады. Институционалдық тұрғыдан алғанда жұртшылықты мемлекеттік басқаруға қатыстыру- мемлекеттік басқарудың тиімді нәтижелеріне қол жеткізу құралы ретінде танылады.

Осы орайда, мемлекеттік басқаруға жұртшылықты қатыстыру «қоғамдық диалог» құру жолымен мемлекеттік басқаруды демократияландыруға бағытталатын үрдіс [20]. Қоғамдық диалог оған қатысушы екі тарапқа да аса маңызды. Оның барысында қоғам мен мемлекеттің мүдделерін ескеретін анағұрлым тиімді шешім қабылдануына мүмкіндік туады.

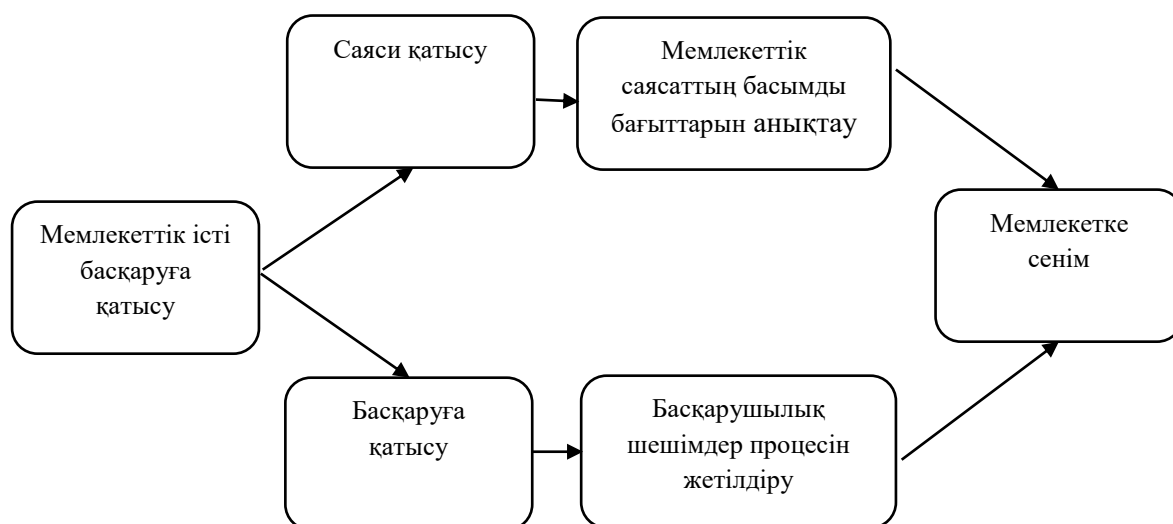
Демократиялық мемлекеттерде жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуы қоғам мен билік арасындағы қатынастардың негізін қалайды [21]. Сондықтан мүдделі тарап ретінде азаматтар мүдделерін тікелей немесе өздері сайлаған өкілдер арқылы жанама түрде қорғайтын басқарушылық шешімдерді қалыптастыруға, қабылдауға және іске асыруға қатысу мүмкіндігіне ие болуы тиіс деп саналады. Нәтижесінде қоғамдық сенімнің өсуіне оңтайлы жағдай туындайды [22].

Әдетте мемлекет ісін басқаруға жұртшылықтың қатысуы халықтың демократия тұжырымдамасының ажырамас бөлігі ретінде билік пен үкіметке деген сеніміне, заңдылыққа, қоғамның ақпараттандырылуының артуына, шешімдер қабылдау процесінің жетілдірілуіне және саяси билік құрылымының өзгертілуіне әкеледі [23].

Қазіргі заманғы жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуы бойынша бірқатар теориялар қалыптасқан. Олардың қатарында рәсімдік, өкілдік, кеңесу демократиясы, қатысу демократиясы, әлеуметтік және әкімшілік сияқты теориялар бар [24].

Шешім қабылдау процесіне жұртшылықтың қатысу рөлі бойынша әрбір теорияның өзіне тән ұстанымдары болады. Мәселен, өкілдік теориясы бойынша азамат шешім қабылдау процесіне тікелей емес, тек белгілі тәртіппен сайланған өкілі арқылы қатыса алады, ал, қатысу демократиясының теориясына сәйкес ондай шектеу қойылмаған және азаматтардың тікелей қатысу мүмкіндігі берілген. Осы орайда, мемлекеттік басқаруға жұртшылықты қатыстырудың рөлі азаматтық қоғамды демократияландыруға қатысты әрбір мемлекеттік саясаттың басымдықтарына байланысты анықталады.

Осы теорияларда жұртшылықтық қатысу ұғымын қатысу кеңістігіне қарай саяси қатысу және басқаруға қатысу деп қарастырылады [22, 265-278 б.] (сурет 1).



Сурет 1 – Мемлекеттік басқаруға жұртшылықтық қатысудың түрлері

Ескертпе – Автормен [22] әдебиет негізінде құралған.

Саяси қатысу – жұртшылықтың аса маңызды ұлттық, аумақтық және жергілікті стратегияларға қатысты таңдауларын білдіру, бастысы саяси өкілдерді іріктеу мен дауыс беруге қатысуы.

Басқаруға қатысу – жұртшылықтың әкімшілік процеске және әкімшілік шешімдерді қабылдауға қатысуы. Басқаруға қатысу тұрақты түрде орын алатын болса, саяси қатысу нақты іріктеу не дауыс беру кезеңдерінде ғана орын алады. Сонымен бірге бұл қатысулар оларға қолданылатын институционалды тәсіл бойынша да ерекшеленеді – басқаруға қатысу атқарушылық деңгейде болса, саяси қатысу негізінен сайлау барысында жүзеге асырылады. Саяси қатысу басқаруға қатысуға қарағанда дауыс беру процесінің талабына қарай жаппай болады, ал, басқаруға қатысу мүдделеріне қарай жеке, топтық, ұжымдық не ұйымдық болуы мүмкін.

Өз кезегінде, диссертациялық жұмыстың зерттеу аясына саяси қатысу емес, жұртшылықтың басқаруға қатысуы кіреді.

Осы ретте, билік пен үкімет басқарушылық шешімдерді әзірлеу және шығару барысында «қатысу» тұжырымдамасын белсенді игеруге мүдделі [25]. Қатысуды демократия катализаторы деп тануға болады. Саяси-әлеуметтік ғылымда «қатысу» ұғымы бойынша бірнеше ғылыми көзқарастар қалыптасқан. Мәселен, қатысу – басқалармен қатар нақты бір қызмет барысына қатысу [26], қатысу – бір тарап қатысса, екінші тараптың соған жағдай жасауы [27], қатысу – шешім қабылдау процесінің негізгі қатысушысы болып нақтыланған тұлғамен бірге жүзеге асырылатын әрекет [28], қатысу – белгілі бір қызметке үлес қосу [29], қатысу – мүдделі тараптардың қандай да бір мәселені шешу жолдары бойынша идеялар ұсынуы [30], қатысу – нақты бір мақсаттарға қол жеткізудегі бірлескен әрекет және т.б. болып табылады [31]. Сонымен, қатысу – қандай да

бір мәселені шешу аясында ортақ мақсатқа қол жеткізу үшін бір тараптың (тартушы) екінші тарапты (тартылушы) тартуы, бұл ретте қатысу – негізгі мақсат емес, оған қол жеткізу құралы ретінде танылады. Қатысудың нәтижесі көп жағдайда қатысушы азаматтарға емес, тиісті рәсімдер мен қарым-қатынас жағдайларын институттандыруға байланысты болады [32].

«Қатысу» («participation») термині халықаралық деңгейде «мемлекеттік істерді жүргізу құқығы» ретінде бекітілген [33]. Осы ұғым бойынша қалыптасқан ғылыми көзқарастарды талдау нәтижесінде, өз тарапымыздан «мемлекеттік басқару органдарының қызметіне жұртшылықтың қатысуы» деген ұғымға авторлық түсіндірме береміз. Біздің ойымызша, «мемлекеттік басқару органдарының қызметіне жұртшылықтың қатысуы – мемлекеттік басқару органдарының өкілеттіктерін іске асыруға бағытталған шешімдедір қабылдау процесіне мүдделі тараптардың ортақ мақсатқа қол жеткізу, белгілі бір мәселені шешу, пікір білдіру, идеясын ұсыну мүдделі тарапқа жағдай жасала отырып жүзеге асырылатын бірлескен әрекет». Демек, мемлекеттік басқару органдары жұртшылықтың қатысуы үшін жағдай жасап, мүмкіндіктер беруі керек болса, мүдделі тараптар талқылауға салынған мәселе бойынша пікірі мен ұстанымын білдіру, идеясын ұсыну қажет.

Мемлекеттік басқару органдары басқарушылық шешімдерді қабылдау процесіне қатысу мүмкіндігін бермесе, шынайы қызығушылық танытып, тиісті жағдайлар жасамаса – қатысудың агрессиялық нысандары (заңсыз митингілер және демонстрациялар, шерулер және пикеттер және т.б.) орын алуы, қабылданған шешім мәселені шеше алмауы не болмаса тиімді шешпеуі мүмкін. Ал, мүдделі тараптар пікірі мен ұстанымын білдіруде, идеясын ұсынуда белсенділік, табандылық пен құзыреттілік танытпаса, шешім олардың мүдделеріне сай емес, құқықтарын тиісті деңгейде қорғамайтын мазмұнға ие болуы мүмкін. Осы ретте, екі тарапқа да тиімді шешім қабылданып, ортақ мақсатқа қол жеткізуде бірлескен әрекеттің маңызы зор. Теория мен тәжірибеде мемлекеттік басқаруға қатысу азаматтық, қауымдастық және жұртшылықтық қатысу деп те қарастырылады. Азаматтық қатысу – қоғам қажеттіліктерін қанағаттандыру, оған қолдау көрсету және азаматтық қоғамды дамыту үшін басқарушылық шешімдерді әзірлеуге және жүзеге асыруға азаматтарды мемлекеттік қызмет көрсету деңгейін көтеру, бюджеттік басымдықтарды айқындау және мемлекеттік бағдарламаларды әзірлеу сияқты әрекеттерге қатыстыру болып табылады [34-36]. Азаматтық қатысу мемлекеттік басқару мен оның құрылымдық бірліктері жөнінде оң көзқарастың қалыптасуы мен «игі басқаруды (good governance)» қолдауда аса маңызды орын алады [34].

Қауымдастық қатысу – қауымдастық мүшелерінің қоғамның белгілі бір іс-шараларына қатысуының нақты актісі [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. Қауымдастық деп қоғамдық мүдделері ортақ адамдар тобын айтуға болады. Олар қандай да бір мемлекеттік іске бірлесе, қауымдастық атынан қатысады. Бұл тұрғыда ресейлік зерттеуші И.А. Скалабанның қауымдастық қатысуды әлеуметтік қатысу деп қарастыруын және оны күнделікті өмірде жүзеге асырылатын қоғамдық мүддені қанағаттандыруға бағытталған көлденең

құрылған ұжымдық қызмет (қоғамдық, діни бірлестіктер, кәсіби одақтар және өзге де үкіметтік емес ұйымдар арқылы) деп санауымен келісеміз [37].

Мемлекеттік басқаруға жұртшылықтық қатысу кеңістігіне қарай – «шақыру (invite)», яғни жұртшылық басқарушылық қызметке үкімет тарапынан арнайы ойластырылған ресми тетіктер немесе «ойлап табу (invent)», яғни қатысу әдетте қолданыстағы заңнаманы бұза отырып, демонстрациялар мен ереуілдер, наразылықтар өткізе отырып үкіметпен диалог құру арқылы жүргізілуі мүмкін [39]. Қазақстан Республикасы тарапынан «ойлап табу» тетігіне жауап ретінде Конституциясының 32-бабы бойынша азаматтарға бейбіт жиналуға, жиналыстар, митингілер мен демонстрациялар, шерулер өткізу және тосқауылдарға тұру құқығы берілгенін атап өтуге болады [15].

Жұртшылықтық қатысу – бұл барлық азаматтар мен ұйымдардың мемлекеттік басқару ісіне қатысуға тікелей бағытталған саналы әрекеті. Жұртшылықтық қатысу нақты бір сұрақ бойынша шешім қабылдауға барлық азаматтар топтарын немесе азаматтардың өздерін не болмаса олардың өкілдерін тартатын мемлекеттік басқарушылар мен қоғамды байланыстыратын коммуникативті процесс [40]. Жұртшылықтық қатысу қабылданғалы жатқан шешім туралы ақпараттандарудан басталып, өзара сенім мен қолдау көрсетуге негізделген серіктестік шарт жасасуға жалғасуы мүмкін [41].

Жұртшылықтық қатысу – қоғамның барлық субъектілеріне мемлекеттік басқарушылық шешімдерді қабылдауға және оларды іске асыруға ықпал тигізуге мүмкіндік беретін процесс. Бұл ретте жұртшылық ұғымы азаматтар, қоғамдық және үкіметтік емес ұйымдар, ғылыми қауымдастықтардың өкілдері, азаматтар сайлаған саяси өкілдерді қамтиды [42]. Мүдделі тараптар ретінде ықпал ете алатын не болмаса мүдделері қозғалып отырған азаматтардың өздері, өкілді тұлғалар, жеке тұлғалар топтары немесе ұйымдар, ғалымдар [43] немесе кейіннен қабылданған шешімге шағым келтіре алатын топтар [44] танылуы мүмкін. Осыған орай, диссертациялық зерттеудің негізіне жұртшылықтық қатысу алынды.

Сондықтан жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуы тікелей немесе жанама орын алады. Бұл ретте диссертациялық жұмысқа тікелей қатысу азаматтардың өздерінің ешбір өкілсіз, дауыс беруге, көпшілік тыңдауларға, жұмыс топтарына және тағы басқа басқарушылық процестерге жеке қатысуын көздеу тұрғысынан құнды. Өз кезегінде жанама қатысу азаматтардың белгілі бір тұлғалар және/немесе ұйымдар, яғни мүдделерді қолдаушылар, топтар, үкіметтік емес ұйымдар, депутаттар арқылы мемлекеттік басқаруға қатысуын көздейді [45].

Қатысудың тікелей және жанама болып бөлінуіне қарамастан, теориялық ғылыми жұмыстарды талдау барысында, бірқатар авторлармен «азаматтық қатысу» мен «жұртшылықтық қатысу» терминдерінің жиі өзара алмастырылып қолданылатындығы анықталды. Біздің ойымызша, «азаматтық қатысу» терминін тікелей қатысу нысанына ғана қолданған орынды, ал өкілдік және ұйымдық қатысудың азаматтармен бірге өзге де қоғам субъектілерін қамтитын қатысу орын алғанда жұртшылықтық қатысу терминінің қолданылғаны жөн.

Ғылыми әдебиет пен саяси-әлеуметтік практикадан осындай өзара алмасушылық «жұртшылықтық/азаматтық қатысу (public/citizen participation)» және «жұртшылықты/азаматтарды тарту (public/citizen engagement)» деген дихотомиялық терминдерге де қатысты қолданылатыны байқалды. Дегенмен, «қатысу» және «тарту» терминдерін мемлекеттік басқару мәселелеріне қатысты жағдайларда өзара алмастырмаған жөн. Себебі, әкімшілік теорияға сәйкес, мемлекеттік басқаруда тараптар әкімшілер (administrators) және қоғам (public) болып қарастырылады [17, 16-17 б.]. Әрбір тараптың мемлекеттік басқаруға қатысты өзіне тән орны, рөлі және мақсат-міндеттері бар. Мәселен, «азаматтық/жұртшылықтық мемлекеттік басқаруға қатысу» азаматтардың/қоғамның барлық субъектілерінің басқарушылық шешімдер қабылдау процесіне қатысу құқығын тікелей немесе жанама түрде, аталған субъектілердің өздері басқарушы тараптың жағдай жасауы арқылы жүзеге асыратын процесті білдіреді. Ал, «жұртшылықты/азаматтарды мемлекеттік басқаруға тарту» басқарушылық шешімдерді қабылдау процесіне жұртшылықты/азаматтарды қатыстыруды қамтамасыз ету бойынша мемлекеттік басқару органдарымен жүзеге асырылатын процесті көздейді. Егер, бірінші жағдайда жұртшылық тарапынан белсенді әрекет, ал мемлекеттік басқару тарапынан оған қолдау көрсету талап етілсе, екінші жағдайда керісінше, мемлекеттік басқару органдары тарапынан белсенді жұмыс, ал жұртшылық тарапынан оған қолдау көрсету талап етіледі.

Жоғарыдағы саралау нәтижесі бойынша мемлекеттік басқаруға жұртшылықтық қатысудың екі аспектісі айқындалды (сурет 2).

Құқықтық

- қоғамдық қатысу - мемлекеттік басқаруға қатысу құқығы нормативтік құқықтық актімен ресми түрде бекітілген процессуалдық құқық

Процестік

- қоғамдық қатысу- мемлекеттік басқарудың белгілі бір мақсаттары мен функцияларына қол жеткізуге бағытталған процесс

Сурет 2 - Жұртшылықтық қатысудың аспектілері

Ескертпе – Автормен құралған.

Біріншісі, құқықтық аспект – мемлекеттік басқаруға қатысу құқығы ресми түрде арнайы нормативтік құқықтық актімен «процестік құқық» ретінде бекітілген, оның негізінде қоғам субъектілеріне мемлекеттік басқаруға қатысу аясында рұқсат етілген әрекеттер бар. Бұл құқық мемлекеттік басқаруға барлық қоғам субъектілеріне бірдей болады. Екіншісі, процестік аспект, мұнда қоғамдық қатысу мемлекеттік басқарудың белгілі бір мақсаттары мен функцияларына қол жеткізуге бағытталған процесс ретінде қарастырылады. Мемлекет ісін басқаруға жұртшылықты қатыстырудың негізділігі процестің

нәтижелеріне байланысты жұртшылықтың белсенділігі, қызығушылығы, ұсынымдарының салмақтылығына баса назар аударылады.

Мемлекеттік басқарудағы жұртшылықтық қатысу процесі теориялық көзқарастар бойынша негізгі 4 компонентті қамтиды: 1) мәселе (issue) немесе жағдай, 2) қатысу орын алып жатқан әкімшілік құрылымдар, жүйелер және процестер, 3) әкімшілер және 4) жұртшылық [46]. Әкімшілік құрылымдар, жүйелер және процестер әкімшілердің әрекеттеріне қатысты қойылатын саяси, құқықтық және әлеуметтік тұрғыдан құрастырылған шектеулерді қамтиды. Бұл шектеулер мәселе/жағдай айқындалғаннан кейін ғана әкімшілер тиісті шешім әзірлеу үшін нақты белгіленген құзыреттерге ие болады. Осылайша, әкімшілер басқарушылық шешімдерге жұртшылықты алдын-ала анықталған қатаң шектеулер аясында ғана тарта алады және олардың бұл аяны өздігінше өзгертуге құқығы жоқ.

Мемлекеттік басқарудағы жұртшылықтық қатысу ұғымы төмендегідей элементтерден тұрады:

- мемлекеттік басқару саласындағы әкімшілік/басқарушылық шешімдерге ғана қатысты;

- тек ақпарат беру ғана емес, ол шешім қабылдаушы тарап пен осы қабылданғалы жатқан шешімге қатысты мүдделі, осы процеске қатысқысы келетін тараптың арасындағы өзара іс-қимыл;

- өздігінен пайда болып, жүзеге асатын кездейсоқ процесс емес, мемлекеттік басқару органдары тарапынан арнайы іс-шаралар ұйымдастырылатын үрдіс;

- қатысушылары қабылданғалы жатқан шешімге белгілі бір деңгейде ықпал ету қабілетіне ие.

Мемлекеттік басқарудағы жұртшылықтық қатысу азаматтық қоғам мен басқару органдары арасындағы өзара іс-қимылдардың үздіксіз процес болып табылады. Бұл өзара іс-қимылдар процесін ұйымдастырғанда міндетті түрде:

- жұртшылық басқарушылық шешім жобасының әзірлену кезеңінен бастап оған қатысу мүмкіндігі туралы хабардар болуы;

- жұртшылықтың пікірі белсенді түрде жиналуы тиіс және жұртшылықтың қабылданатын шешім бойынша пікірі, басқа балама нұсқаларға деген көзқарасы, қалауларының бағалануы;

- жұртшылыққа қабылданғалы отырған шешімнің негізіндегі проблемалардың мәнін және оларды шешу тетіктері түсіндірілуі іс-шаралар ескерілуі тиіс.

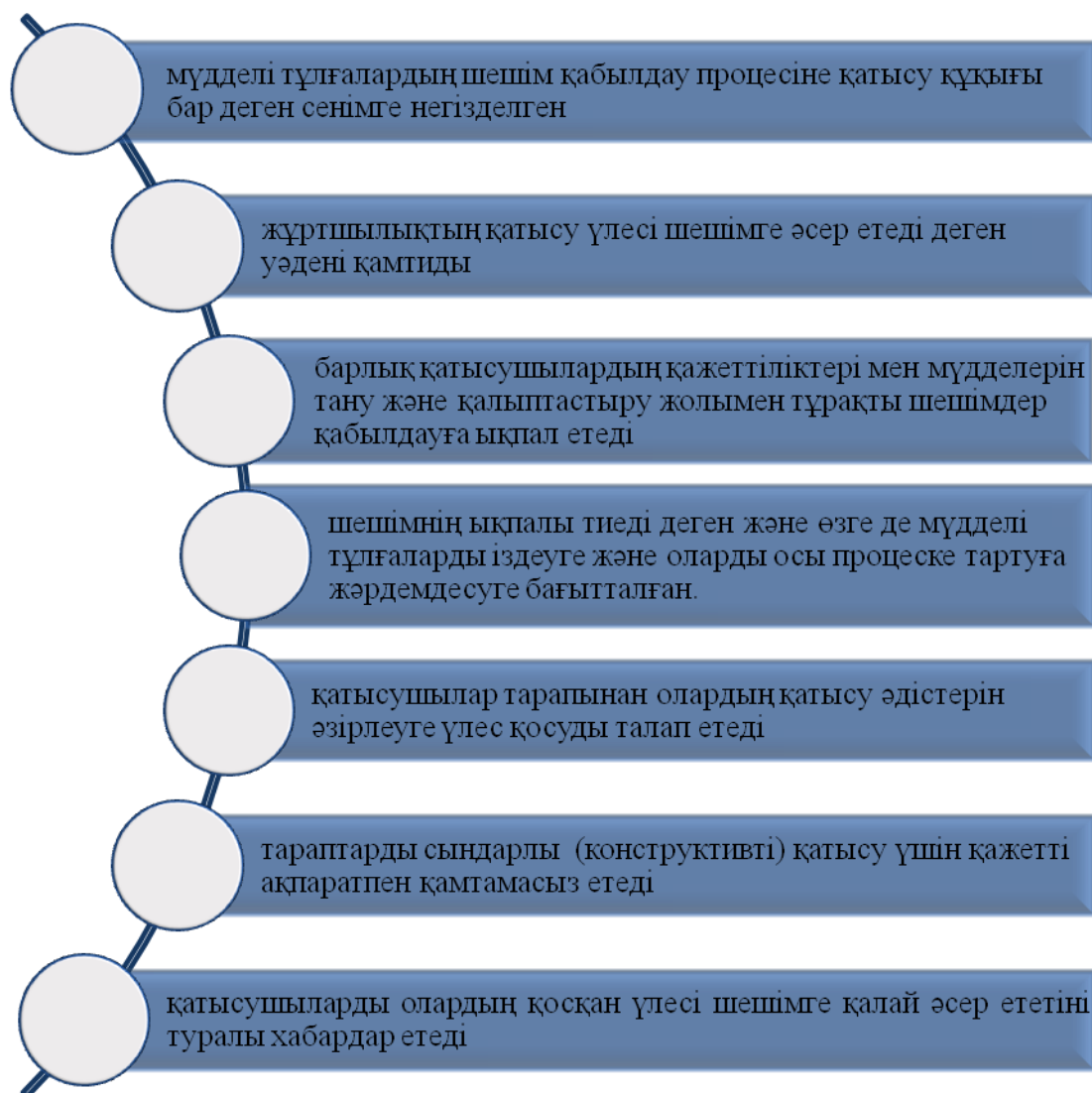
Жұртшылықты мемлекеттік басқаруға қатыстыру мазмұнына кіретін негізгі құндылықтар ретінде шешімдер қабылдау барысындағы ашықтық, есеп берушілік және пікірді есепке алу жатқызылады [47]. Бұл жерде ашықтық шешімдер қабылдау процесінің ашықтығын, қоғамды дайындалып жатқан шешім, қабылданған шешімдер және оларды іске асыру процестері бойынша ақпараттандыруды білдіреді.

Есеп берушілік осы шешімдерді қабылдаушылар мен оларды іске асырушылардың шешімдердің күші тарайтын субъектілер алдында

қабылданған шешімдер, оларды іске асыру, жұмсалған ресурстар мен қол жеткізілген нәтижелер бойынша жауапты деп түсініледі.

Пікірді есепке алу жұртшылық тарапынан түскен кез-келген идеялар мен ұсыныстарды зерделеп, назарға ала отырып қабылданатын шешімдердің сапасын арттыру болып саналады.

Құндылықтардың ауқымын кеңейту мақсатында жұртшылықтық қатысудың халықаралық ассоциациясы (IAP 2) неғұрлым тиімді басқарушылық шешімдер қабылдауға жәрдемдесу мақсатында негізгі құндылықтар бойынша өзгеше тізбегін ұсынған (сурет 3) [48].



Сурет 3 – Жұртшылықтық қатысудың құндылықтары

Ескертпе – Автормен [48] әдебиет негізінде құралған.

Мемлекеттік басқаруға жұртшылықтың қатысуының құндылықтары осы жұртшылықтық қатысуды ұйымдастырудың қағидаттарын айқындауға бағыт береді. Мұндай қағидаттардың болуы мемлекеттік басқаруға жұртшылықты қатыстырудың түпкілікті құндылықтарын басшылыққа ала отырып әрекет етуді қамтамасыз етеді. Жалпы танылғандығына, теориялық негізделгеніне

қарамастан жұртшылықтық қатысудың қағидаттары зерттеушілермен былайша топтастырылған (кесте 1).

Кесте 1 - Мемлекеттік басқаруға жұртшылықтық қатыстыруды ұйымдастыру қағидаттары

Автор	Қағидаттар тізбесі	Қағидаттар мазмұны
1	2	3
Австрияның Министрлер кеңесімен мақұлданған Қоғамдық қатысу стандарттары [49]	Тарту (involvement)	Жұртшылықты мемлекеттік саясатты, жоспарлар мен бағдарламаларды, құқықтық құжаттарды әзірлеуге тарту арқылы шешімдерді бірлесіп әзірлеу, ортақ тиімді нәтижелерге қол жекізу
	Транспаренттілік және қадағалаушылық	Жұртшылықтық қатысу процесі ашық болғандықтан, оның нәтижелері қадағалануға жатады. Ашықтық пен қадағалау саясат пен әкімшілікке деген сенімді нығайтады
	Бірлескен жауапкершілік	Жұртшылықтық қатысуда барлық қатысушылар атқарылатын жұмыс пен оның нәтижелері үшін бірлескен жауапкершілікті көтереді
	Маневрлер кеңістігі	Жұртшылықтың қатысуы маневр үшін кеңістікті талап етеді. Процестің басында барлық қатысушылар осы кеңістік туралы нақты хабардар етіледі
	Тепе-теңділік (баланс) және тең мүмкіндіктер	Қатысушылар тең мүмкіндіктерге ие. Барлық мүдделі топтар теңдестіріледі және қатысу кедергісіз ұйымдастырылады
	Өзара құрмет	Жұртшылықтық қатысу процесінде барлық қатысушылар өзіне тән рөлге ие. Қатысушылар бір-біріне құрметпен қарайды. Бұл барлық қатысушылардың оңтайлы ынтымақтастығын нығайтады
	Әділдік	Қатысушылар бір-бірімен серіктестік жағдайында кездеседі. Жұртшылықтық қатысу процесінде пікірлер мен қарсы пікірлер әділ талқыланады
	Ақпарат	Ақпарат ағыны мен ақпаратқа қол жеткізуде барлық мүдделі тұлғаларға кепілдік беріледі
	Түсінікті тіл	Жұртшылықтық қатысуда ақпарат пен негізгі шарттар нақты және түсінікті қалыптастырылады және беріледі
	Мерзім	Жұртшылықтың қатысуы шешім қабылданғанға дейін ақпарат, консультациялар немесе ынтымақтастық үшін жеткілікті уақытта орын алады

1 – кестенің жалғасы

1	2	3
	Ұйымдастыру	Жұртшылықтық қатысу процесінің басында әкімшілердің құзыреттер шегі мен байланыс контактілері міндетті түрде нақты көрсетіледі
	Шешім және кері байланыс	Шешім қабылдайтын тұлғалар шешімдер қабылдау процесінде орын алған жұртшылықтық қатысу нәтижелерін ескереді
	Құқықтық кеңістік	Жұртшылықтың қатысуы Конституция және кез-келген басқа да қолданыстағы құқықтық талаптар шеңберінде жүзеге асырылады
Жергілікті деңгейде шешімдер қабылдаудағы қоғамдық қатысудың принциптері [50]	Мақсаткерлік	Азаматтардың қатысуы билік органдарының шешімдеріне, нормативтік актілеріне және мемлекеттік саясатына нақты ықпал етуі тиіс
	Жүйелілік	Жұртшылықтың қатысу процестері замануи технологияларды пайдалана отырып, жүйеленген түрде жүзеге асырылуы тиіс
	Уақтылылық	Азаматтардың қабылданатын шешімдерге нақты әсерін қамтамасыз ету үшін жұртшылық шешім қабылдаудың ерте кезеңдерінде тартылады
	Өкілділік және инклюзивтілік (inclusiveness)	Шешім қабылдау процестеріне азаматтардың түрлі топтарының қатысуы қамтамасыз ету керек, не болмаса олардың өкілін қатысуға тарту керек
	Тиімділік және пәрменділік	Азаматтардың шешімдер қабылдау процесіне қатысуы барынша тиімді ұйымдастырылатын болады. Адами, қаржылық және материалдық ресурстарды оңтайлы пайдаланылады
	Тәуелсіздік және әділдік	Шешімдер қабылдау процестері тәуелсіз және бейтарап түрде жүзеге асырылуы тиіс
	Ақпараттың сапалығы мен айқындығылығы	Шешім қабылдауға жұртшылықтың сапалы және уақтылы қатысуы үшін басқару органдары жариялайтын ақпарат барлық қажетті мәліметтерді қамтуы тиіс
	Ашықтық және кері байланыс	Түсінуді қамтамасыз ету үшін азаматтардың қатысу процесінің толық ашықтығы қамтамасыз етіледі.
	Қатысу нәтижелері туралы кері байланыстың болуы	Басқару органдары азаматтарды қатысу нәтижелері туралы уақтылы хабардар етеді

1 – кестенің жалғасы

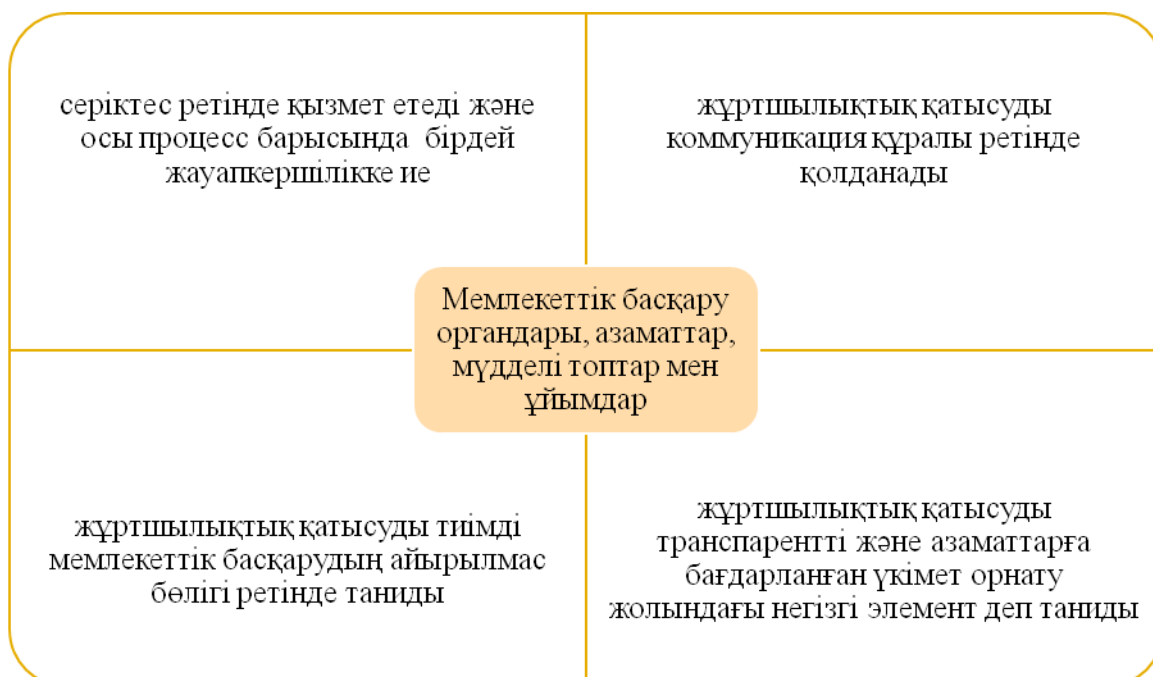
1	2	3
	Заманауи коммуникациялық технологияларды қолдану	Қазіргі заманғы ақпараттық-коммуникациялық технологияларды пайдалану ынталандырылады. Олар азаматтармен қарым-қатынастың және қатысу процесінің тиімді құралы ретінде танылады
Шешім шығару процесіндегі азаматтық қатысуға арналған игі тәжірибелер кодексі [51]	Қатысу	Шешімдерді қабылдау процесі үшін мүдделі тараптардың пікірлерін жинау және білу маңызды болып табылады, ол шешімдердің сапасын арттырады
	Сенім	Қатысу қоғам мен басқарушылар арасындағы адал өзара іс-қимылға негізделген, өзара сенімділік маңызды рөл атқарады
	Есеп берушілік және транспаренттілік	Қоғамдық мүдделерді қорғау бойынша іс-әрекеттер ашықтық, жауапкершілік, айқындық пен есеп берушілікті талап етеді
	Тәуелсіздік	Қатысуда тараптар шешімдер мен іс-шараларға деген қатынасына қарамастан еркін және тәуелсіз деп танылуы тиіс
Қоғамдық қатысу: Британдық Колумбия қағидаттары мен оң тәжірибелері [52]	Шынайылық	Шешім қабылданбай тұрып жұртшылықты осы процеске алдын-алатарту және олардың шешімге ықпал етуіне мүмкіндік беру, іс-шаралар туралы алдын ала хабарлау
	Есептілік	Қатысу процесінің барлық кезеңінде қатысушылар алдында олардың қатысу нәтижелері туралы есеп беріледі
	Инклюзивтілік	Қатысуға мүдделі тараптардың қосылуы үшін барлық ақылға қонымды күш салынады
	Ашықтылық/транспаренттілік	Жұртшылықтың қатысуы туралы шешім қабылдайтын тұлға мүдделі тараптарды қабылданатын шешімнің мазмұнымен, шешім қабылдау процесімен, кедергілермен таныстырады
	Міндеттеме	Қоғамның қатысуы туралы шешім қабылдайтын тұлға қатысушы тараптардың осы маңызды шараға қатысуы мүмкін екеніне көз жеткізу үшін қажетті уақыт пен ресурстармен қамтамасыз етеді

1 – кестенің жалғасы

1	2	3
	Тұтастылық (integrity)	Жұртшылықтың қатысуы туралы шешім қабылдайтын тұлға күн тәртібіндегі сұрақтар бойынша мүдделі тараптарға адал және тікелей жүгінеді
Ассоциацияларды мемлекеттік басқарушылық шешімдер қабылдау процесіне қатыстыруды жетілдіруге арналған ұсынымдар [53]	Транспаренттілік, бейтараптылық, ашықтық пен қолжетімділік, есеп берушілік пен тиімділік	Жария шешімдерді қабылдау процестерінің транспаренттілігін қамтамасыз ету керек; шешімдер белгіленген ережелерге сәйкес қабылдануға және орындалуға тиіс; жұртшылық қолда бар ақпараттан уақтылы хабардар етілуі қажет; жария органдар қабылдағалы жатқан шешімдер мен басқа да жария құжаттар қол жетімді болуы керек; қоғамдық консультациялардың, талқылаулардың нәтижелері бойынша уақтылы кері байланыс тетіктері қамтамасыз етілуі керек; қатысудың нақты нәтижеге бағытталуы қамтамасыз етілуі тиіс; үкімет пен басқа да мемлекеттік мекемелер жұртшылық алдында есеп беруі тиіс
	Кемсітпеушілік, тең құқылық және инклюзивтілік	Қатысуға ниет білдірген барлық қауымдастықтар мемлекеттік шешімдер қабылдау процестеріне тең қол жеткізуі тиіс және жұртшылықтың қатысуына тең қол жеткізу заңнамаға сәйкес бекітіледі; жұртшылықтың мемлекеттік шешімдер қабылдау процесіне қатысуын қамтамасыз ету үшін кепілдіктер мен ұйымдастыру тетіктері болу керек
	Қауымдастықтардың тәуелсіздігі	Қауымдастық тәуелсіз, негізсіз араласудан еркін болуы тиіс; қауымдастықтарға қоғамдық өмірге қатысу үшін өз өкілдерін таңдауға рұқсат етіледі; қауымдастықтарға жария шешімдер қабылдау процестеріне қатысу немесе белгілі бір ұстанымдарды қорғау міндеттемесі жүктемелуі тиіс
Ескертпе – Автормен [49-53] әдебиеттер негізінде құралған.		

Мемлекеттік басқаруға жұртшылықты қатыстыру қағидаттарының әркелкі топтастырылуына қарамастан, түпкілікті мақсаты ортақ екендігі байқалады. Ол – қоғамның қажеттіліктерін ескеру мен мүдделерін қорғауды басшылыққа қоятын мемлекеттік басқару жүйесін қалыптастыру үшін жұртшылықты осы

процеске белсенді тарту. Бұл процес үкімет пен қоғам арасындағы өзара іс-қимылдардан тұрады [54]. Жұртшылықтық қатысу тараптарының бірлескен жұмысының мазмұны 4 суретте көрініс тапты.



Сурет 4 – Жұртшылықтық қатысудағы үкімет пен қоғам арасындағы бірлескен жұмыс

Ескертпе –Автормен [54] әдебиет негізінде құралған.

Мемлекеттік басқару қызметіне жұртшылықты тартудың мәресі жан-жақты пысықталған және тараптардың мүдделерін барынша қорғайтын шешім болып табылады.

Жұртшылықтық қатысу мазмұнының деңгейлері, типологиясы мен нысандары оны қолдану мақсатына қарай әр түрлі болуы мүмкін және олар қолданыстағы жағдайларға, контекст және қажеттіліктерге сәйкес өзгеруі мүмкін [55].

Теорияда жұртшылықтық қатысудың типологиясы жетіге бөліп қарастырылады [56]:

1. Пассивті қатысу. Бұл кезеңде адамдарға шешім қабылданғанға дейін өз үлесін қосуға мүмкіндік берілмейді. Билік органы бір жақты тәртіппен шешім қабылдайды, жұртшылыққа қандай шешім қабылдануы тиіс екендігі анықталған соң хабарланады.

2. Ақпарат беруге қатысу. Мұнда қатысу сауалнамаға немесе телефондық сұхбатқа жауап беру немесе жұртшылықтың қатысу стратегиялары арқылы жүзеге асырылады. Жұртшылықтың талқылау барысына ықпал ету мүмкіндігі берілмейді, өйткені кері байланыс пен қорытындыларды бағалау жоқ.

3. Кеңес беру арқылы қатысу. Қатысу кәсіби мамандар не сарапшылардың проблемаларды айқындауда да, шешімдерді қабылдауда да «консультациялар»

арқылы жүзеге асырылады. Жұртшылықтың сауалнамаға берген жауаптары негізінде шешімдерге өзгерістер енгізілуі мүмкін, бірақ жұртшылықтың пікірі назарға алынуы міндетті емес.

4. Материалдық ынталандыруға қатысу. Қатысу азық-түлікке және қолма-қол ақшаға айырбастауға жұмыс күші нысанында ресурстарды беру жолымен де жүзеге асырылады (әдетте ауылдық жерде орын алады).

5. Функционалдық қатысу. Адамдар сырттан бастамашылық жасаған қоғамдық ұйымдарды дамытуды қамтитын бағдарламаға немесе жобаға байланысты алдын-ала анықталған мақсаттарға қол жеткізу үшін топтық контексте «қатысады».

6. Интерактивті қатысу. Адамдар бірлескен талдауға, іс-қимыл жоспарын әзірлеуге және әлеуетті құруға қатысады. Қатысу бағдарламаның немесе жобаның мақсаттарына қол жеткізу құралы ретінде ғана емес, құқық ретінде қарастырылады.

7. Өзін-өзі жұмылдыру. Адамдар жүйелерді өзгерту жөніндегі бастамаларға сыртқы институттардан тәуелсіз өз еріктерімен қатысады.

Жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуы олардың қазіргі жағдайын жақсарту жөніндегі іс-қимылдарымен тікелей байланысты. Осыған байланысты жұртшылық бір жағдайдан өздерінің қалауындағы екінші жағдайға өту үшін әр түрлі режимдегі қатысу нысандарын жүзеге асырады [57, 58]. Нәтижесінде, жұртшылықтың шынайы қатысуы орын алады.

Жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуы шешімдер қабылдау және саясатты әзірлеу процесінің әртүрлі кезеңдерінде жүзеге асырылады. Ш. Арнштейн азаматтардың қатысу көлемі мен тереңдігін баспалдақтың сегіз сатысы бойынша саралайды [59]:

- манипуляция. Қоғам әлсіз комитеттердің бір бөлігі болып табылады, ал қоғамдық қатысу ұғымы «қоғаммен байланыс» құралы. Қоғамның қатысуы «көрсетіліммен» шектеледі;

- терапия. Жұртшылықпен «қарым-қатынас» билікте отырғандардың еріктеріне сәйкес қалыптасады;

- ақпараттандыру. Жұртшылықтың құқықтары, міндеттері мен мүмкіндіктері туралы «ақпарат беретін» бір жақты төмен түсетін ақпарат ағыны бар;

- кеңес беру. Жұртшылық тиісті мәселелер бойынша өз пікірін айтуға еркін, бірақ билік бұл пікірлердің ескерілетініне ешқандай кепілдік бермейді;

- тыныштық (Placation). Іріктелген жұртшылықтың мүшелері комитеттерге тағайындалады және жұртшылықтың мүдделерін қорғауда төменгі деңгейдегі назарға алыну орын алады;

- серіктестік. Билік қоғам мен биліктегі адамдар арасындағы келіссөздер арқылы бөлінеді;

- берілген өкілеттіктер. Жұртшылық нақты бағдарламаға немесе жобаға қатысты шешімдер қабылдау бойынша басым өкілеттіктерге ие болады;

- қоғамдық бақылау. Жұртшылық бағдарламаны, жобаны немесе мекемені осы биліктің ықпалынсыз басқару үшін қажетті билік дәрежесіне ие (сурет 5).

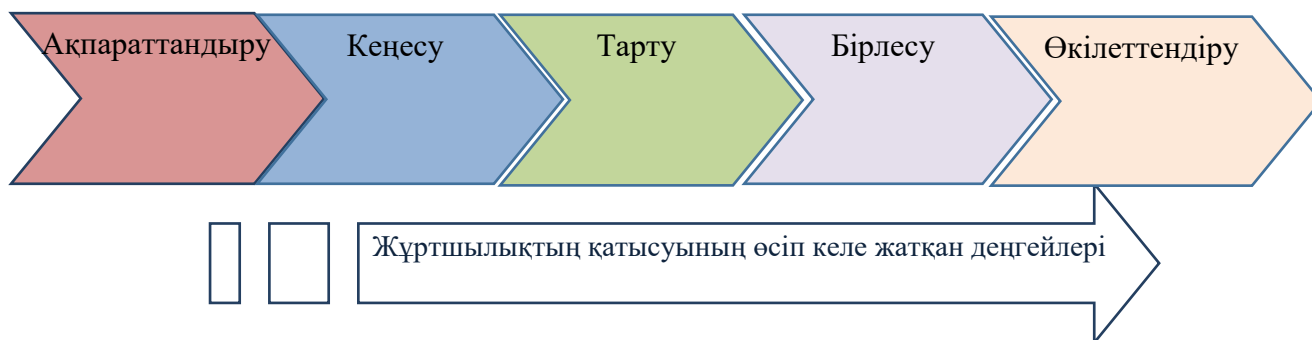
Өз кезегінде сегіз деңгей үш кезеңге топтастырылған: азаматтық билік, ресми қатысу (шешім қабылдау барысында қатысу) және токенизм (қатысушылықтың болмауы).



Сурет 5 - Азаматтық қатысу баспалдағы

Ескертпе – Автормен [59] әдебиет негізінде құралған.

IAP2 жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуының бес деңгейін ұсынады: 1) ақпараттандыру; 2) кеңесу; 3) тарту; 4) бірлесу (ынтымақтасу) 5) өкілеттендіру (сурет 6) [60].



Сурет 6 - Жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысу деңгейлері

Ескертпе – Автормен [60] әдебиет негізінде құралған.

Жоғарыда көрсетілген қатысудың деңгейлеріне қарай әр түрлі құралдар пайдаланылады (сауалнамалар, көпшілік тыңдаулар, сарапшылық талқылаулар мен пікірталастар, кездесулер, форумдар, дөңгелек үстелдер және т.б.) [61-63]. Әрбір құрал мемлекеттің жұртшылықты мемлекеттік басқаруға қатыстыру саласында ұстанатын саясаты мен басшылыққа алатын қатысу кезеңдері мен түрлеріне тәуелді болады [64].

Жоғарыда аталған қатысу типологиясы, нысандары мен баспалдақты қарастыруды қорытындылай келе, жұртшылықтық қатысу «күрделі тұжырымдама мен стратегия» [65]. Дегенмен, қатысу типологиясы, нысандары мен баспалдақ деңгейлерінің өзара параллельдігі байқалады. Мәселен, қарсы қатысу режимі мен пассивті қатысу және манипуляция деңгейін өзара сәйкестендіруге де болады. Манипуляциялық режим Ш.Арнштейннің «тыныштық» деңгейімен сәйкес келсе, кеңес беру, ақпараттандыру және терапия деңгейлері функционалдық және ақпарат арқылы қатысуға сәйкес келеді. Интерактивтік қатысу, инкрементальді (қадам басу) режим мен өкілеттендіру өзара байланысты. Өз кезегінде, Ш.Арнштейннің азаматтық бақылау мен серіктестігі өзін-өзі жұмылдыру типологиясы мен жұртшылықтың шынайы қатысуына сәйкестендіріледі (кесте 2).

Кесте 2 - Жұртшылықтық қатысу сатыларын, типологияларын және нысандарын салыстыру

Қатысу нысандары (Oakley, P. & Marsden, D.)	Азаматтық қатысу баспалдағы (Ш. Арнштейн)	Қатысу типологиясы (Pretty, J.N., Gujit, I., Scoones, I. & Thompson, J.)
Қарсы қатысу режимі	Манипуляция	Пассивтік қатысу
Манипуляциялық режимдер	Тыныштық Кеңесу Ақпараттандыру Терапия	Функционалдық қатысу Ақпарат беру арқылы қатысу
Инкременттік режим	Өкілеттендіру	Интерактивтік қатысу
Жұртшылықтың шынайы қатысуы	Азаматтық бақылау/серіктестік	Өзін-өзі жұмылдыру
Ескертпе – Автормен [55, 56, 59, 60] әдебиеттер негізінде құралған.		

Жалпы диссертациялық зерттеудің бір нәтижесі ретінде параграфты жұртшылық мемлекеттік шешімдер қабылдау процесіне Үкіметтің ақпарат беру сатысынан бастап және нақты уақыт режиміндегі диалогпен аяқтай отырып тартылуы мүмкін деп қорытындылаймыз. Сонымен, жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуының теориялық негізі бойынша төмендегідей қорытындылар жасалады:

1. Жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуы:

- мемлекеттік басқару істеріне тікелей және жанама қатысу арқылы мемлекеттегі халықтың билік ету құқығын іске асыру тетігі;

- мемлекеттік басқарушылық шешімдерді қабылдау процесінің негізгі компоненті;
- мемлекеттік басқарудың тиімді нәтижелеріне қол жеткізу құралы;
- мемлекеттік басқаруды «қоғамдық диалог» құру жолымен демократияландыру бағыты.

2. Мемлекеттік басқаруға жұртшылықты қатыстырудың рөлі азаматтық қоғамды демократияландыруға қатысты әрбір мемлекеттік саясаттың басымдықтарына байланысты анықталады.

3. Мемлекеттік басқару органдарының өкілеттіктерін іске асыруға бағытталған шешімдедір қабылдау процесіне мүдделі тараптардың ортақ мақсатқа қол жеткізу, белгілі бір мәселені шешу, пікір білдіру, идеясын ұсыну мүдделі тарапқа жағдай жасала отырып жүзеге асырылатын бірлескен әрекет.

4. Мемлекеттік басқару органдарының қызметіне жұртшылықтың қатысуы нәтижесінде екі тарапқа да тиімді шешім қабылдау үшін мемлекеттік басқару органдары тарапынан шынайы қызығушылық, ал, мүдделі тараптардың өз пікірі мен ұстанымын білдіру, идеясын ұсыну барысында құзыреттілік білдіруде, белсенділік пен табандылық танытуда белсенділік қажет.

5. «Азаматтық қатысу» терминін тікелей қатысу нысанында болғанда ғана қолданған орынды, ал өкілдік және ұйымдық қатысудың азаматтармен бірге өзге де қоғам субъектілерін қамтитын қатысуы жұртшылықтық қатысуда орын алады.

6. Әкімшілік теорияға сәйкес, мемлекеттік басқаруға қатысты әрбір тараптың өзіне тән орны, рөлі және мақсат-міндеттері бар. Осы ретте, «азаматтық/жұртшылықтық мемлекеттік басқаруға қатысу» мен «жұртшылықты/азаматтарды мемлекеттік басқаруға тарту» ұғымдарды қолдану кезінде өзара алмастыру орынсыз.

7. Жұртшылықтық қатысудың құқықтық және процесік аспектілері айқындалды. Мемлекет ісін басқаруға жұртшылықты қатыстыруда екі аспектінің болуы маңызды.

8. Жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуының құндылықтары барлық мүдделі тұлғалардың қамтылуын, қатысу нысанын таңдау мүмкіндігін беруді, қатысу сындарлы болу үшін тиісті деңгейде ақпараттандырыуын, қатысу нәтижесі қабылданатын шешімнің мазмұнына ықпал етуін, қатысушылармен қатысу нәтижелері бойынша кері байланыс орнатылуды қамтиды.

1.2 Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықтың қатысуының рөлі

Басқарушылық шешімдерді қабылдау процесіне қатысу қоғамның, әсіресе азаматтық қоғамның, сондай-ақ басқа да мүдделі тараптар мен қатысу мүмкіндігі болуы тиіс. Тиімді азаматтық қатысу және шешімдер қабылдаудың ашық процесі саяси және заңнамалық деңгейде қабылданатын актілердің сапасын арттыруға ықпал етеді, оларды нәтижелі іске асыру мүмкіндігін кеңейтеді және басқару органдарына қоғамдық сенімді арттыруға қызмет етеді.

Мемлекеттік басқаруға қатысу мемлекеттік билік органдарын конструктивтік сынға алу және олардың қызметін жақсарту жөнінде ұсыныстар беру, сондай-ақ адам құқықтары мен негізгі бостандықтарын ілгерілетуге, қорғауға немесе жүзеге асыруға кедергі келтіруі мүмкін аспектілерге назар аудартуды қамтиды.

Осы мақсатта азаматтық қоғам өкілдері тұрақты, үздіксіз, институттандырылған және ашық диалог арқылы мемлекеттік істерді басқаруға қатысуы тиіс.

Мемлекеттік басқарудың мақсаттарын іске асыру барысында нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тартудың ролін айқындаудан бұрын жалпы құқықтың мемлекеттік басқарудағы ролін көрсеткен жөн.

Құқық мемлекеттік басқару үшін өте маңызды, ол қоғам құндылықтарының көрсеткіші [66]. Құқық демократиялық қағидаттардың көзі және басқару органдары қызметінің ажырамас бөлігі болып табылады. Мемлекеттік басқару - бұл «үкімет қызметін жүзеге асыру» ғана емес, мемлекеттік басқару - бұл заңнамада бекітілген нормаларды орындау. Мемлекеттік басқаруда тиімділікке, үнемділік пен нәтижелілікке қатаң белгіленген өкілеттіктер мен шектелген бюджеттер аясында қол жеткізіледі. Үкімет өз қызмет барысында есеп беретін, ашық және әділ болуға, тең қорғауды және тең мүмкіндіктерді қамтамасыз етуге, сондай-ақ сот төрелігіне жәрдемдесуге тиіс. Бұл демократиялық құндылықтар, этикалық нормалар ғана емес, конституция және өзге де НҚА бекітілген императив.

Мемлекеттік басқару мен құқық арасындағы өзара байланыс – конституция, заң немесе өзге де нормативтік актілердің талаптарын орындау, демократиялық қоғамды, әлеуметтік теңдікті және ашық үкіметті орнату жолындағы бірлескен іс-қимылдарды жүзеге асыру.

Құқық қоғамда маңызды рөл атқарады. НҚА мемлекеттік басқару органдарының әрекет ету өкілеттіктерінің негізін қалайды, сондай-ақ мемлекеттік билікке қатысты шектеулер белгілейді. Мемлекеттік басқару мен мемлекеттік қызметшілердің әрекеттеріне қойылған шектеулер және тиісті құқықтық рәсімді сақтау міндеттілігі жеке және азаматтық құқықтардың бұзылмауының кепілдігі ретінде танылады.

Мемлекеттік басқару органдары қандай болмасын қызметті жүзеге асыру барысында белгілі бір құқықтық актілерді басшылыққа алады және тек соның шегінде әрекет етеді. Алайда мемлекеттік басқару органдарының бұл құқықтық актілер аясында әрекет ету қызметінен бұрын осы құқықтық актілерді әзірлеу, қабылдау және іске асыру бойынша қызметі де бар. Бұл оның нормашығармашылық қызметін құрайды. Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру үкіметтің транспаренттілігінің, есеп берушілік пен клиентке бағдарланғандығының бір бөлігі болып табылады.

Әрбір мемлекет өз азаматтарының денсаулығын, қауіпсіздігін қорғау мен әл-ауқатын көтеру жөніндегі неғұрлым кең өкілеттіктері бар үкімет құруды көздейді. Сондықтан басым демократиялық мемлекеттерде үкімет қызметінен икемділік байқалады, яғни уақыт өте келе заңнаманың өзі жаңа әлеуметтік нормалардың пайда болуына немесе жаңадан туындап жатқан проблемалар

аясында жаңа қатынастардың пайда болуына байланысты мемлекеттік басқару үнемі эволюцияланып отыруы тиіс. Бұл ретте бейімделмелі басқаруға жәрдемдесу және басқарудың жаңа тәсілдерін институционалдандыруға көмек көрсету мақсатында жаңа НҚА әзірленіп, қолданыстағы заңнамаға түзетулер енгізіледі. Тиісінше, заңдар мен нормативтік актілер мемлекеттік басқарудың бейімделуімен қатар жүреді.

Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстырудың ролін мемлекеттік басқарудың бұрыннан қалыптасқан және заманауи модельдеріндегі жұртшылықтың алатын орнымен айқындауға болады.

Мәселен, мемлекеттің саяси өміріне жұртшылықты қатыстыру рәсімдік демократияға сүйенетін өкілдік мемлекеттік басқарудың негізінде құрылған, өйткені онда демократияның сайлау, жұртшылықтың мемлекеттік істерге қатысуы, заңның үстемдігі және Конституцияның үстемдігі сияқты институционалдық тетіктері қарастырылады. Демократияның рәсімдік тұжырымдамасы америкалық зерттеуші Р. Дальдің полиархия туралы идеяларымен байланысты, оған сәйкес демократиялық үкіметтердің айқындаушы сипаты азаматтардың еш кемсітушіліксіз өз қалауына сәйкес тиімді әрекет ету мүмкіндігі болып табылады [67].

Рәсімдік демократияның жақтаушылары шынайы демократия бостандықты, азаматтар тарапынан мемлекеттік саясатқа тиімді азаматтық бақылауды, игі басқаруды, саясатта адалдықты, айқындылық пен ашықтықты, ақпараттандырылған және белсенді пікірталастарды, барынша қатысуды және басқа да түрлі азаматтық қадір-қасиеттерді білдіреді. Өкілдік мемлекеттік басқаруда демократия адамдардың оларды басқаруға тиіс адамдарды қабылдауға немесе қабылдамауға мүмкіндігі бар деген ұстанымды басшылыққа алады [68].

Өкілдік мемлекеттік басқару тұжырымдамасында еркіндік орталық орынға ие. Шын мәнінде, ол демократияның іргетасы ретінде қарастырылады және бірінші кезекте барлық азаматтардың өз ықыласы бойынша үкіметті таңдауға құқығы бар дегенді білдіреді [69]. Осы құқықты іске асырудың мысалы кеңінен танымал заң шығарушы орган - парламенттің құрамын қалыптастыру болып табылады. Осылайша рәсімдік демократиялық басқару өкілдік демократияға алмасады.

Алайда, өкілді мемлекеттік басқарудың негізгі идеясына қарсы, репрезентативтік жүйенің кемшіліктеріне жауап ретінде «қатысуға негізделген мемлекеттік басқару (participatory governance)» пайда болады. Қатысуға негізделген мемлекеттік басқару азаматтардың мемлекеттік шешімдер қабылдауға белсенді тікелей қатысуын көздейді. Яғни, жалпы қатысу - сайлау таңдауын жүзеге асырумен шектелмейді, кейіннен осы таңдау нәтижесінде сайланған тұлғаның өз құқықтары мен заңды мүдделеріне қатысты әрбір шешіміне ықпал ету мүмкіндігіне ие болуы тиіс [70]. Қатысуға негізделген мемлекеттік басқаруда демократиялық үкіметтің көрсеткіші - ақпараттандырылған, әрі белсенді халық [71].

Сондықтан қатысуға негізделген мемлекеттік басқару тұжырымдамасында азаматтардың қатысуы үкімет тұрақтылығының маңызды шарты болып табылады.

Кеңесші мемлекеттік (deliberative governance) басқару моделінің қарқын алуына мемлекеттің саяси өміріндегі азаматтық белсенділікті күшейту қажеттілігінің күннен-күнге артуы себеп болды.

Кеңесші мемлекеттік басқаруға жұртшылықты қатыстыру – үкіметтің есептілігі мен мемлекеттік саясаттың айқындылығын арттыруды көздейтін әкішілік реформамен тікелей байланысты [72]. Бұл басқару мемлекеттік шешімдерді азаматтардың тікелей қатысуын қамтамасыз ете отырып, талқылау жолымен қабылдау үрдісін ынталандырылады [73]. Қатысушылардың инклюзивтілігіне, тең құқықтылығына және дәлелдің сапасына ерекше назар аударылады. Негізгі презумпция «еркін және тең азаматтарды шешімдерді талқылаудың жария процестері» арқылы саяси шешімдердің заңды болуына қол жеткізу болып табылады [74]. Тең құқықты диалог әртүрлі пікірталас алаңдарының негізінде жүзеге асырылады, олардың шеңберінде әртүрлі көзқарастар талқыланып және бағаланады, тиісті саладағы кәсіби мамандар, сарапшылар мен ғалымдардың да пікірлері ешбір басымдылықсыз ортақ талқыға салынады [75].

Кеңесші мемлекеттік басқару тұжырымдамасының теоретиктерінің көпшілігі Ю. Хабермас идеяларын ұстанады, ол ұсынылған дәлелдердің әртүрлілігін және демографиялық репрезентативті қамтамасыз ету үшін мүдделі тұлғаларды пікірталасқа тарту арқылы оңтайлы шешімдерге ұмтылуды көздейді [76].

Аталған мемлекеттік басқару модельдерінің ең ұтымды идеялары игі басқаруда (Good governance) жинақталған. Игі басқаруда құқық үстемдігі, ашықтық және есептілік - мемлекеттік басқаруға жұртшылықты қатыстыру арқылы қоғамдағы топтардың мүдделері арасындағы бәсекелестікті қамтамасыз ете отырып, заңды, тиімді институттарды қолдайтын және тежейтін неғұрлым оңтайлы процестер болып табылады. Игі басқарудың мақсаты мемлекет пен қоғам арасындағы әріптестік қатынастарды қалыптастыру. Жалпыға бірдей әлеуметтік мақсаттарға қол жеткізу үшін мемлекеттік билікті жүзеге асырудың заңды, есеп беретін және тиімді тәсілдерін басшылыққа алады. Бұл модельдің іргетасы - халықпен қарым-қатынастағы конструктивті сенім, сервистік тәсіл және сапалы көпшілікке қызмет көрсету, яғни әлеуметтік диалог орнату [77].

Жоғарыда жасалған талдау нәтижесінде жұртшылықтың мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстыруды қажет деп танитын мемлекеттік басқару модельдерінің (сурет 7) негізгі идеясы айқындалды. Басқару модельдері пайда болуы мен дамуына сәйкес ретте орналастырылған.

	<p><i>Өкілдікке негізделген мемлекеттік басқару - жұртшылық нормашығармашылық қызметке жанама түрде өзінің құқықтары мен мүдделерін қорғау үшін арнайы тағайындалған өкіл арқылы қатысады</i></p>
	<p><i>Қатысуға негізделген мемлекеттік басқару азаматтардың нормашығармашылық қызметке белсенді тікелей қатысуын көздейді. Қатысу өкілді сайлумен шектелмей, сайланған тұлғаның өз құқықтары мен заңды мүдделеріне қатысты әрбір шешіміне ықпал ету мүмкіндігіне ие болуы тиіс</i></p>
	<p><i>Кеңесші мемлекеттік басқарудағы жұртшылықты қызметке қатыстыру – НҚА жобасын талқылау жолымен қабылдау үрдісін ынталандырылады. Тең құқықты диалог әртүрлі пікірталас алаңдарының негізінде жүзеге асырылады</i></p>
	<p><i>Игі басқаруда жұртшылықты нормашығармашылық қызметке қатыстыру арқылы мемлекеттік басқару органдары мен қоғамдағы топтардың мүдделері арасындағы бәсекелестікті қамтамасыз етеді. Игі басқарудың мақсаты мемлекет пен қоғам арасындағы әріптестік қатынастарды қалыптастыру болып табылады</i></p>

Сурет 7 - Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруды көздейтін мемлекеттік басқару модельдері

Ескертпе – Автормен [67-77] әдебиеттер негізінде құралған.

Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруды көздейтін жоғарыда аталған мемлекеттік басқару модельдері «Ашық үкіметтің» негізін салған. «Ашық үкімет» мемлекеттік басқаруды ашықтық және қоғаммен ынтымақтастық қағидаттарына сәйкес түбегейлі қайта құруға бағытталған. Бұл ретте қайта құру мемлекеттік шешімдерді қабылдаудың барлық процестеріне, оның ішінде заңнамалық процеске де әсер етеді. Тиімді мемлекеттік басқару барлық басқарылатын объектілердің барлығына қатысты шешімдер мен өзге де іс-қимылдардың әділдігін қамтамасыз ететін қуатты заңнамалық базасыз мүмкін емес. Өз кезегінде, тұрақтылық, ашықтық, айқындылық пен қолданудың қарапайымдылығы тән заңнаманы қалыптастыру үшін жұртшылықты заңнамалық шешімдер қабылдау процесіне тарту керек.

Мәселен, Дүниежүзілік Банктің әдістемесіне сәйкес, мемлекеттік басқарудың сапасы мен тиімділігінің көрсеткіші бойынша әлем елдерінің рейтингі (Worldwide Governance Indicator) алты негізгі индекс бойынша есептеледі, олардың екеуі – заңнаманың сапасы (Regulatory Quality) және заңның үстемдігі (Rule of Law) деп айқындалған [1]. Осы орайда

мемлекеттердің жеке секторды дамытуға ықпал ететін заңнаманы жасауға қабілеттілігі, сондай-ақ заңнамалық жүйенің тиімділігі мен болжамдылығына зерттеулер жүргізілген. Өз кезегінде, WGI 1996-2016 жж. аралығындағы 200-ден астам елдер мен аумақтар үшін басқарудың жиынтық және жеке көрсеткіштерін қамтиды. WGI өнеркәсіптік дамыған және дамушы елдердегі кәсіпорындар, азаматтар мен сарапшылар арасынан бірқатар респонденттер ұсынған басқару сапасы туралы пікірлерді жинақтайтын зерттеу деректерінің жиынтығы болып табылады. Яғни мемлекеттік басқару сапасын айқындайтын жобаға заңнама сапасымен байланысты екі негізгі көрсеткіштің енгізілуі нормашығармашылық қызметтің мемлекеттік басқару саласындағы айрықша ролін дәлелдейді.

Сонымен қатар, ұтымды мемлекеттік басқаруды қамтамасыз етуде маңызды рөл атқаратын процестерге шоғырланған британдық «үздік үкімет» (The Better Government Initiative) жобасында үкімет тиімділігінің іргетастарының бірі ретінде қарапайым және нақты қоғамдық қажеттіліктерге жауап беретін заңнама қарастырылады [2]. «Үздік үкімет» бастамасы тез өзгерістер жағдайында елді басқаруға бағытталған үкімет тап болатын тәжірибеде кездестіретін қиындықтарға қатысты орын алатын алаңдаушылықтарға жауап ретінде әзірленген болатын. Осы бастамаға сәйкес мемлекеттік басқару саласында заңнама құрал ретінде осы мемлекеттік басқарудың алдына қойған мақсаттарына қол жеткізу кезінде сақталуы қажет ерекше шарттар мен шектеулерді қамтиды. Демек, мемлекеттік басқару органдары қоғамның қажеттіліктеріне нақты жауап беретін сапалы заңнаманы қалыптастыру үшін үнемі жұмыс істеуі тиіс. Ал, қоғамның қажеттілігін анықтау үшін осы қоғам субъектілерінің пікірін басшылыққа алу орынды. Бұл ретте нормашығармашылық қызметте қоғамның зияткерлік әлеуетін пайдалану міндетті түрде оң нәтиже береді.

БҰҰ-ның Даму бағдарламасына сәйкес тиімді басқару 9 сипаттамаға жауап беруі тиіс – олар мемлекеттік басқаруда қоғамдық қатысуды қамтамасыз ету, қоғам мен мемлекет арасындағы консенсусқа ұмтылу, құқық үстемдігі, стратегиялық пайымдау, транспаренттілік, әділдікті нығайту, тиімділік пен пәрменділік және есеп берушілік болып табылады [78]. Осыған ұқсас, АДБ тиімді мемлекеттік басқарудың төрт негізгі компонентін анықтады: есеп берушілік, қатысу, болжамдық және ашықтық [79]. Екі ұйымда да тиімді мемлекеттік басқаруды қалыптастыру үшін жұртшылықты қатыстыру орталық элемент ретінде алынған. Бұл жерде қатысу мемлекеттік саясаттың барлық салалары мен басқарушылық шешімдеріне, соның ішінде нормашығармашылық қызметті де қамтиды. Тиімді басқарудың негізгі элементтері бірін-бірі толықтырады (сурет 8) және басқа да қызметтермен қатар нормашығармашылық қызметте жұртшылықтың қажеттіліктеріне бағытталу арқылы экономикалық дамуға қол жеткізеді деген тұжырым жасауға болады [80].



Сурет 8 - Тиімді мемлекеттік басқару схемасы

Ескертпе – Автормен [80] әдебиет негізінде құралған.

Жоғарыда көрсетілген сызбадағы есеп берушілік мемлекеттік басқару органдары Үкіметпен жүзеге асырылып жатқан іс-шаралар бойынша халық алдындағы жауапкершілігі, қатысу - жұртшылықты басқарушылық шешімдерді қабылдау процесіне тарту, ашықтық – азаматтар үшін мемлекеттік басқару органдарының қызметі бойынша мәліметтерге қол жетімділігі, болжамдық – мемлекеттік басқару органдарының қызметін реттеу мен жалпы мемлекеттің реттеу функциясын жүзеге асыруда алдын-ала талдаудың болуы және реттеудің негізгі құралы болып табылатын НҚА сапалы болуын болуын білдіреді [81]. Тиімді басқару сызбасына сүйене отырып, тиімді басқаруда билік белгілі бір адамдарға не болмаса адамдар топтары мен орталықтанған ұйымға ғана емес, халыққа да тиесілі болу керек деген М. Шеллидің [82] тұжырымдамасы қолдау табады. Мемлекеттік басқарудағы есеп берушілік, ашықтық, қоғамдық қатысу сияқты ұғымдар халықтың игілігі үшін қызмет ету керек және осы көрсеткіштер мемлекеттік басқаруға жұртшылықтың қатысуы санының ұлғаюымен көтерілетіндігін көрсетеді.

НҚА кез-келген саяси жүйедегі реттеу функциясын заңды түрде атқарылуын қамтамасыз етуі тиіс. Осы орайда «конституциялық заңдылық» - мемлекеттік басқару функцияларын жүзеге асыруда конституциямен айқындалған шекараларды білдіреді. Қолданыстағы заңнама қоғамдық мүдделер мен мемлекеттік мүдделер арасындағы қайшылықтарға жол бермеуі тиіс. Өз кезегінде, қоғамдық мүдделер мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты тарту арқылы қорғалғаны дұрыс.

Сапалы заңнама ақылға қонымды реттеу саясатының құрамдас бөліктерінің бірі болып табылады. Нормативтік саясат пен заңнаманы жетілдіру неғұрлым тиімді басқаруды құру үшін алдын-ала жағдай жасайды. Сапасыз әзірленген заңнама құқықтық екіұштылық пен қорғалмаушылықты және тиімді және белгіленген саяси мақсаттарға дәйекті қол жеткізуде кедергілер туғызады.

ЭЫДҰ Таяу Шығыс және Солтүстік Африка аймағында «мемлекеттік басқаруды жетілдіруге арналған Өңірлік Хартиясында заң жобаларын әзірлеудің жоғары сапалы процестері мен әдістері реттеудің сенімді жүйелерін

құруға, ашық үкіметті қолдауға, нормативтік ауыртпалықты (нормативтік актілердің қайталануын немесе коллизиясын қоса алғанда) төмендетуге экономикалық даму мен құқық үстемдігін нығайтуға мүмкіндік береді» делінген [83].

Қазіргі мемлекеттік басқару ағымдағы қызметті, міндеттер мен процестерді ағымдағы қажеттіліктерге, өз «клиенттерінің», яғни халықтың күтулері мен талаптарына барынша бейімдеуге ұмтылады [84].

Әдетте, мемлекеттік басқаруда клиентке бағдарланушылық мемлекеттік қызмет көрсетуде орын табады. Алайда, мемлекеттік басқарудағы мұндай тәсіл азаматтар мемлекеттің клиенті ретінде әрекет ететін сервистік мемлекеттің негізгі мақсаты болып табылады. Мемлекеттік басқарудың клиенттік бағдарлануы мемлекеттік қызмет көрсетілгеннен бұрын басталады. Мысалы, мемлекеттік қызмет көрсетілген жағдайда, клиентке бағытталған тәсіл азамат мемлекеттік қызметті алуға келген сәттен емес, мемлекет осы мемлекеттік қызметті көрсету стандартының мәтінімен әзірлеуге ниеттенген сәттен бастап қолданылады. Көрсетілетін мемлекеттік қызметті алуға келген азаматқа тиісті қызмет көрсету, содан кейін осы қызметті уақытында алу, азаматтың ұсынылған қызметке қанағаттануы – сервистік мемлекеттің нәтижелері. Клиентке бағытталған мемлекеттік басқарудың нәтижесі – осы мемлекеттік қызметті алушылардың мемлекеттік қызмет көрсету стандартының жобасын әзірлеуге және талқылауға қатысуы. Сол кезде ғана қолданысқа енгізілген мемлекеттік қызмет стандарты оны тұтынушылардың қажеттілігін қанағаттандыра алады. Осылайша, тұтынушыларды стандарт жобасын әзірлеу процесіне тарта отырып, мемлекет қоғамның үміттеріне неғұрлым дәл жауап беретін құжатты қабылдауды пайымдайды. Бұдан басқа, клиентке бағытталған мемлекеттік басқарудың міндеті мемлекеттік қызмет көрсету нәтижелерінің тұрақты мониторингінен және жағдайдың өзгеруіне уақтылы ден қоюдан тұрады, яғни қажет болған жағдайда және қызмет алушылардың пікірін ескере отырып, мемлекеттік қызмет көрсету стандартына түзетулер енгізеді. Демек, мемлекеттік басқарудағы клиентке бағытталу - бұл үздіксіз процесс [85].

Азаматтық қоғам институттарының нормашығармашылық процеске жауапты қатысуы мәселесінде құқықты қабылдау (әлеуметтендіру) және оны белсенді пайдалану, сондай-ақ құқықты құрметтеу проблемалары азаматтардың өздерінің құқық шығармашылығына белсенді қатысқан жағдайда ғана шешілуі мүмкін болады [86]. Нормашығармашылық қызмет – құқықтық реттеу тетігіндегі бастапқы кезең болып табылатыны белгілі. Өзінің сипаты мен мазмұны бойынша нормашығармашылық қызметінің нәтижесі оң немесе теріс болуы мүмкін. Тиімсіз заңнамалық шешімдердің орын алуындағы ауыртпалық мемлекеттік басқару органдарымен қатар қоғамның өзіне, яғни биліктің бастапқы көзі болып табылатын халыққа да түскені жөн [87, 88]. Себебі, жұртшылық өз құқықтары мен мүдделеріне қатысты заңнамалық шешімдерді қабылдауды мемлекеттік билік өкілдеріне толықтай беріп қойған жағдайда, халықтан сенім мандатын және тиісті қолдауды алып, билік «еркін жүзуге» аттанады, оны сайлаған адамдардан қол үзеді және олардың мүдделерін іс

жүзінде елемейді. Мемлекет пен азаматтық қоғам әртүрлі құқықтық өлшемдерде қатар өмір сүре бастайды [89]. Мұндай алшақтықты болдырмау үшін нормашығармашылық қызметтің алғашқы сатысы – НҚА жобасын әзірлеу кезінен бастап мемлекеттік басқару органыдары мен азаматтық қоғамның арасында диалог орнату қажет. Осы орайда азаматтық қоғам мен мемлекет арасындағы қарым-қатынастарды «тапсырыс беруші» (азаматтық қоғам) мен «мердігер» (мемлекеттік басқару органдары) сипатында орнатқан жөн. Азаматтық қоғам мен мемлекет арасындағы қатынастар екі жақты байланыс шеңберінде жүзеге асырылып, әрбір азаматтың лайықты өмір сүру деңгейін, оның қажеттіліктері мен мүдделерін, өз халқы мен мемлекетінің өркендеуі мен дамуын қамтамасыз етудің ортақ мүддесінде бір-біріне сүйенумен әрекет ету керек [89]. Өз кезегінде мұндай қатынастарда бірінші тарап (халық)- НҚА жобасын талқылауға қатысады, кейіннен өзінің «нормашығармашылық құқығын» береді, ал екінші тарап (жобаны әзірлеуші мемлекеттік орган) осы функцияны өзіне қабылдайды, сол арқылы халықтың мүддесі ескерілген заңнамалық шешімдер қабылдайды. Осы деңгейде нормашығармашылық қызмет тұрғысынан қоғам мен билік арасындағы қажетті диалог белгіленеді.

Мемлекеттік басқаруды жетілдіру үкімет пен азаматтар арасындағы ынтымақтастыққа негізделген кешенді ұзақ мерзімді стратегияны талап етеді. Ол нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру институтын қамтиды. Саясат пен үкіметте күшті, ашық және тиімді рөл атқаруға қабілетті азаматтық қоғамды құру үшін мемлекет пен жұртшылық арасындағы қарым-қатынаста интерактивті дискуссия керек.

Соңғы онжылдықта ақпараттың ашылуы және жұртшылықтың нормашығару процесіне қатысуы әлемнің дамыған елдерінде озық үрдіске айналды. Соның салдарынан жаңа сапалы деңгейде мемлекеттік саясатты қалыптаса бастады. Бүгінгі таңда қоғамдық өмірдің барлық негізгі аспектілері айтарлықтай дәрежеде реттеуші институттар белгілеген ережелерге тәуелді. Мұндай жағдайларда реттеу саясатындағы НҚА жобасын әзірлеуге, қабылдауға және қолдануға байланысты процестерде мемлекет пен жұртшылық арасындағы ақпараттық және өзге де алшақтықтар нормашығару процесіне жұртшылықтың қатысуы және тартылуының дәрежесін кеңейту арқылы жойылуда [91].

Нормашығармашылық ақпараттандыру, коммуникация және өзара іс-қимыл жасау мақсатында реттеуші формальды және формальды емес институттар арасында кері байланыс орнатуға мүмкіндік беретін мемлекеттік саясаттың ерекше құралы болып табылады. Аталған міндеттерге қол жеткізу үшін көптеген елдердің тәжірибесінде азаматтарға, шағын бизнеске, корпорацияларға, қоғамдық ұйымдарға және биліктің барлық деңгейлеріне ұсынылатын реттеуші нормалар мен ережелерді талқылау процесіне тікелей немесе жанама, онлайн қатысуға мүмкіндік беретін бірқатар нысандар қолданысқа енгізілуде. Мұндай нормашығармашылық процесі батыс және еуропа елдерінде «қатысушылық заңшығармашылық (participatory lawmaking)» деген терминмен аталады.

Қатысушылық нормашығармашылық нормашығармашылық процестегі атқарушы биліктің өкілеттіктерін кеңейту бөлігінде әкімшілік реформаның эволюциясының табиғи сатысы болып табылды. Бұл кейіннен реттеуші органдардың нормативтік актілерді әзірлеу және қабылдау тәртібін бекітетін заңнамалық актілермен бекітілген [92].

Қатысушылық нормашығармашылықты дамытуға ықпал еткен айқын факторлардың төмендегідей тізімі жасалды [92]:

1) жоғары саяси деңгейдегі басшылықтың мемлекеттік басқару сапасын арттыруға бағдар алуы;

2) әкімшілік реформа шеңберінде нормашығармашылық процестің реинжинирингі;

3) нормашығармашылық қызметтің мемлекеттік басқару саласындағы реформалардың нәтижелеріне тікелей ықпалы бар екендігін айқын мойындау;

4) тиімді коммуникациялық инфрақұрылым ұйымдастыру мақсатында мемлекеттік басқару органдары арасында ақпараттық-талдау жүйелерін құру және дамыту;

5) мүдделі тараптармен серіктестік байланыс қалыптастыру;

6) жұртшылықты нормашығармашылық процестің толыққанды қатысушысы ретінде тану.

Қатысушылық нормашығармашылықтың практикалық аспектілерін талдай отырып, екі маңызды жағдайды атап өту қажет. Бір жағынан, қатысушылық нормашығармашылықты енгізу формальды реттеуші институттар арасындағы өзара іс-қимылдың ішкі желілік ақпараттық-коммуникациялық инфрақұрылымын құруға бағытталған. Оның мақсаты мыналар болып табылады: ұсынылған нормаларды әзірлеу және негіздеу кезінде ақпаратты жедел алу және әрекеттерді түзету; қолданыстағы нормалардың реттеушілік функциясындағы сәтсіздіктің себептерін анықтау, оларды шешудің негізделген жолдары бойынша кері байланыс алу; әлеуметтік қоғамның белгілі бір салаларын реттеудегі қазіргі проблемаларды айқындау; реттеуші органдар қызметінің өнімділігі мен ашықтығын қамтамасыз ете отырып, нормалардың әрекет ету тиімділігіне мониторинг жүргізу; реттеу практикасын әзірлеуге және шолуға қатысатын мемлекеттік органдардың іс-қимылдарын үйлестіру [94,95].

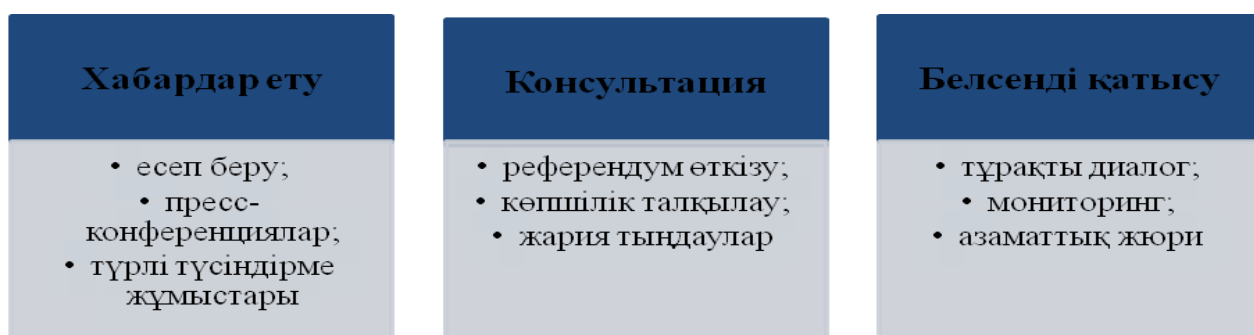
Екінші жағынан, қатысушылық нормашығармашылық сыртқы желілік ақпараттық-коммуникациялық инфрақұрылымды қалыптастыруға бағытталған: мемлекеттік органдардың қызметіне қоғамдық сенімді арттыру; әлеуметтік бастамалардың кеңінен талқылау; «ақпаратқа қол жеткізу» құқығын, «пікір білдіру» құқығын және «норма шығармашылыққа қатысу» құқығын өркениетті іске асыруды қамтамасыз ету; базалық демократиялық құндылықтармен теңестіру; халықтың қалауын анықтау және болжау [96, 97].

Қатысушылық нормашығармашылық мемлекеттік басқару құралы ретінде реттеушілік функциясын бағалау үшін- кері байланыс құралы ретінде қолданылатын шаралар мен олар бағытталған проблемаларды шешу арасындағы себеп-салдарлық байланысты, қабылданатын шаралардың

салдарларын белгілеу, заңнамалық бастамалардың сапасын арттыру үшін қажет екендігін атап өткен жөн [98, 99].

Қатысушылық нормашығармашылықтың аудиториясы әлеуметтік топтардың барлығын қамтуға мүмкіндік береді. Мемлекеттік және қоғамдық институттардың нормашығармашылық үдерісіне қосылу дәрежесі мемлекеттік саясаттың жаңа сапалы деңгейін – саясаттың негізділігін, жеделдігін және икемділігін арттыруды айқындайды. Сонымен бірге нормашығармашылық процесі қызығушылықтар бойынша топтар басым және көп жағдайда жұртшылық үшін ашық емес, бұл проблемалардың жаңа шеңберін – саяси және әлеуметтік бастамаларды көрсетуге дайындық тудырады [100, 101].

Мемлекеттік басқарудағы жұртшылықтың қатысуының теориялық негіздері зерделену жән мемлекеттік басқарудың мақсаттарына қол жеткізу кезінде нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру мен оның ролін айқындау нәтижесінде жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке қатысуының негізі үш моделі анықталды (сурет 9).



Сурет 9 - Жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке қатысуының модельдері

Ескертпе – Автормен [102,103] әдебиеттер негізінде құралған.

Хабардар ету моделінде Үкімет қоғаммен өз қызмет барысы мәліметтермен бөліседі, консультацияда халықпен өзара іс-қимылдың түрлі нысандарын ұйымдастырады, белсенді қатысуда (диалогта) жұртшылық құқықтық саясатты әзірлеу процесіне ашық жұмыс топтары, сарапшылар комиссиялары, азаматтық жюрилер құрылып, қатысу НҚА жобасын әзірлеу қажеттілігін анықтаудан оны қабылдап, қабылданған актінің құқықтық қолдануына мониторинг жасаумен аяқталады [102,103].

Бүгінгі күнде әлемнің басым көпшілік елдерінде бірінші модель толық игерілген, жетпістен астам мемлекеттерде азаматтардың билік органдарының қызметі туралы қолжетімді ақпаратпен қамтамасыз ету заңнамалық тұрғыда бекітілген. Сондай-ақ консультация моделіндегі қатысу нысандары да кеңінен тараған, дегенмен, әртүрлі елдерде бұл нысандар әртүрлі даму дәрежесінде, ал мемлекеттік істерде белсенді қатысудың жекелеген елдерде жекелеген нысандары қолданысқа енгізілген [104, 105].

Қатысушылық нормашығармашылық – краудсорсинг, краудло және өзге де әлеуметтік веб-технологиялар қолдану арқылы жүзеге асырылуда [106]. Аталған технологиялар азаматтардың ақпаратты, идеяларды және тобырдан шешімді сұрау арқылы мәселені шешуге қатысу формасы болып табылады [107]. Осылайша, төмен деңгейдегі көзқарастарды біріктіретін проблемаларды шешу үшін қоғамды тарту және жұмылдыру моделі құралады. Мемлекеттік сектордағы краудсорсинг, краудло технологияларын пайдалану практикалық міндеттерін шешуге баса назар аударуға мүмкіндік береді.

Мемлекеттік басқарудың мақсаттарына қол жеткізу кезінде нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың ролін анықтау мақсатында жасалған ізденіс пен зерттеу нәтижесі бойынша тұжырымдамалар жасауға мүмкіндік берді:

- нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуы азаматтардың мемлекеттік істерді басқаруға қатысу құралы (арнасы);

- нормашығармашылық қызметке қатысу басқа да сайлауға немесе референдумға қатысу құқықтары сияқты азаматтардың мемлекеттік істерді басқаруға қатысу туралы конституциялық құқығының мазмұнын құрайды;

- заңнама мемлекеттік басқарудың мақсаттарына қол жеткізу кезінде сақталуы қажет ерекше шарттар мен шектеулерді белгілейтін құрал.

Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстыру – олардың пікірі ескерілуі тиіс деген қағиданы қанағаттандырудан басқа да мәселелерді шешеді [108], мәселен:

- жоғары сапалы және жалпыға ортақ тиімді нәтижелерге қол жеткізу үшін нормашығармашылық процесс барысында әлеуетті салдарларды дұрыс, жан-жақты талдауға ұжымдық «ақыл» зор мүмкіндік туғызады;

- неғұрлым инклюзивті және әділетті заңнамалық шешімдер қабылданады;

- жұртшылықтың мемлекеттік басқару органдары мен үкіметке, заң шығару органдарына деген сенімі артады;

- НҚА мен мемлекеттік басқару органдары әрекеттерінің заңдылығы және осы актілер мен әрекеттер үшін жауапкершілік нығаяды;

- қоғамда азаматтылық белсенділік орнайды және азаматтар өз мүдделерін үкімет назарына тікелей не жанама түрде жеткізу мүмкіндігіне ие болады;

- есепті, айқын және ашық үкімет қалыптасады.

Мемлекеттік басқарудың мақсаттарын іске асыру барысында жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке қатысуы – мемлекеттік басқару органдары үшін тиімді нәтижелерге қол жеткізу құралы, ал, азаматтар үшін мемлекеттік істерді басқаруға қатысу құралы болуы оның негізгі ролінің мазмұнын құрайды.

Өз кезегінде, келесі параграфта нормашығармашылық қызметке қатысудың құқықтық негізін құрайтын НҚА талдау ҚР-да жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке қатысу бойынша мүмкіндіктері мен құқықтарының іске асырылуына кепіл болатын нормалар қолданыстағы заңнамасын қалай және қайда рәсімделгенін анықтау мақсатында жүргізіледі.

2 ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ОРГАНДАРЫНЫҢ НОРМАШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ҚЫЗМЕТІНЕ ЖҰРТШЫЛЫҚТЫҢ ҚАТЫСУЫНЫҢ ҚАЗІРГІ ЖАҒДАЙЫНА ТАЛДАУ

2.1 Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстырудың құқықтық негіздері

Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстырудың құқықтық базасы ұлттық заңнамамен қатар халықаралық құқық нормаларын қамтиды «қатысу» («participation») термині халықаралық деңгейде «Азаматтық және саяси құқықтар туралы Халықаралық пактінің» 25-бабында «мемлекеттік істерді жүргізу» құқығы» ретінде бекітілген [33]. Мемлекеттік басқарушылық шешімдерді қабылдау процесіне қоғам субъектілерін қатыстыруға мүмкіндік беруге бағытталған бірқатар халықаралық құжаттар бар. Адам құқықтары бойынша ҚР таныған негізгі халықаралық-құқықтық құралдардың көпшілігінде қоғамдық бостандықты қорғау мен кемсітпеушілік қағидасына сілтеме жасалған [109]:

- Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясы [110];
- Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пакт [33];
- Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар туралы халықаралық пакт [111];
- «БҰҰ Еуропалық экономикалық комиссиясының ақпаратқа қол жеткізу, жұртшылықтың қатысуы және қоршаған ортаға қатысты мәселелер бойынша сот әділдігіне қол жеткізу туралы» Орхус конвенциясы [112];
- БҰҰ Адам құқықтары жөніндегі кеңесінің «азаматтық қоғам қызметі үшін кеңістік: де-юре және де-факто қауіпсіз және қолайлы жағдайларды құру және қолдау» туралы 2013 жылғы 23 қыркүйектегі Резолюциясы [7];
- «Еуропа Кеңесінің Ресми құжаттарға қол жеткізу туралы» Конвенциясы [113];
- Еуропадағы үкіметтік емес ұйымдардың құқықтық мәртебесі туралы қатысушы мемлекеттерге Еуропа Кеңесі Министрлер комитетінің 14-ші СМ/Рес ұсынысы [114];

ЕҚЫҰ-ның бірлестік бостандығы бойынша басшылық қағидаттары (2015 ж.) [8].

ҚР мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстырудың құқықтық негізі Конституциядан бастау алады. Конституцияның 33-бабымен азаматтардың өздері тікелей немесе олар таңдаған өкілдері арқылы жанама түрде мемлекеттік ісін басқаруға қатысу құқығы бекітілген [15]. Конституцияның бір ғана бабымен бекітілген құқық - жұртшылықтың нормашығармашылық қызметті қоса алғанда, барлық саладағы мемлекеттік басқарушылық шешімдерді қабылдауға қатысуын қамтиды. Аталған бапта қатысу нысанының да тікелей немесе жанама болатындығы меңзеліп тұр. Бұған қоса азаматтардың өздері немесе олардың өкілдері арқылы қатысу мүмкіндігін көрсете отырып, мемлекеттік істі басқарудың субъектілері де айқындалған.

Нақты нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруды құқықтық қамтамасыз ету Конституцияда белгіленген жалпыға ортақ және барлық салаларды қамтитын құқыққа негізделі отырып, нормашығармашылық қызметті реттейтін салалық заңнамаларда көзделген.

ҚР мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметі «Құқықтық актілер туралы» Заңмен реттеледі (бұдан әрі - Заң). Аталған Заңда нормашығармашылық процеске жұртшылықтың қатысуының бірқатар құқықтық негіздері бекітілген [18].

Мәселен, Заңның 15-бабының 4-тармағымен жұртшылықтың нормашығармашылық қызметтің ең бастапқы кезеңіне қатысу мүмкіндігі қарастырылған. Атап көрсетер болсақ, НҚА жобаларын дайындаудан бұрынғы кезең болып табылатын НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасау барысында «мемлекеттік және өзге ұйымдардың, оның ішінде ғылыми ұйымдардың ұсыныстары, ҰКП және басқа да мүдделі тұлғалар жасаған құқықтық мониторинг қорытындылары бойынша ұсыныстары ескеріледі» делінген [18]. Аталған норма азаматтардың нормашығармашылық қызметке қатысуының тікелей және жанама түрлері құқықтық мониторинг нәтижелерінен шыққан ұсыныстарды ескеру арқылы қатысуы көзделген.

Өз кезегінде, Заңның 51-бабына сәйкес ҰКП жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын НҚА құқықтық емес қоғамдық мониторингін жүргізеді. Осы орайда Заңның 16-бабының 4-тармағы мен 51-бабында өзара сәйкессіздіктің бар екендігі айқындалды [18].

Бұған қоса, Заңның 50-бабына сәйкес құқықтық мониторингті НҚА қабылдаған, әзірлеген, не осы НҚА құзыретіне жататын мемлекеттік органдар жүргізеді. Мемлекеттік органдар бұл процеске ұйымдар (қоғамдық, ғылыми) мен азаматтарды қатыстыра алады.

Сондай-ақ, құқықтық мониторинг жасау кезінде мемлекеттік органдар Үкімет айқындайтын уәкілетті ұйым жүргізген заңнаманың тиімділігіне талдау нәтижелерін қолдануына болады. Демек, құқықтық мониторинг - мүдделі тұлғалармен жасалуы мүмкін емес, оны мемлекеттік органдар ғана жасай алады.

Осы орайда, 15-баптың 4-тармағында көзделген мүдделі тұлғалардың НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасаған кезде жұртшылықтың тікелей қатысуына мүмкіндік беретін «мүдделі тұлғалардың құқықтық мониторинг бойынша ұсыныстарын ескеру» туралы нормасы іс жүзінде жұмыс жасауы мүмкін емес деп санаймыз. Сонымен бірге, НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасаған кезде жұртшылықты тарту-тартпау, олар қатысқан күнде де пікірлерін ескеру немесе ескермеу осы жоспарды әзірлеуші мемлекеттік басқару органының еркіне байланысты екендігін, яғни НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасауға жұртшылықтың қатысуы міндетті емес екендігін де ескеріп өткен жөн.

Заңның 17-бабының 1-тармағына сәйкес ұйымдар мен азаматтарға олармен келісу бойынша және ҚР Президентінің тапсырмасы бойынша немесе Президенттің тапсырмасына негізделген ҚР Президенті Әкімшілігі

Басшысының тапсырмасы бойынша –Президенттің заң шығару бастамасы тәртібімен Мәжіліске енгізілетін заңнамалық актілер жобаларының әзірлеушілері бола алады.

Осы ретте, Президент қандай да бір заң жобасын әзірлеуді мемлекеттік басқару органдарынан өзге де кез-келген ұйымдар мен азаматтарға осы ұйымдар мен азаматтардың келісімі бойынша тапсыруы мүмкін. Демек, Заңның 17-бабының 1-тармағына сәйкес Президент тапсырмасына байланысты, жұртшылық нормашығармашылық қызметтің жобаларды дайындау кезеңіндегі заң жобаларын әзірлеу сатысына жұртшылықтық қатысудың азаматтардың тікелей не болмаса ұйымдық қатысу түрлері негізінде тартылу мүмкіндігі нормативтік тұрғыдан бекітілген.

Сонымен бірге, Заңның 17-бабының 1-тармағына сәйкес азаматтар мен ұйымдар заң жобасын әзірлеуді өз бастамашылығымен емес, Президенттің тапсырмасы бойынша ғана жүзеге асырады, яғни бұл жағдайда да жұртшылықты нормашығармашылық қызметтің заң жобасын әзірлеу сатысына қатыстыру міндетті норма болып табылмайды.

Заңның 17-бабының 1-тармағымен азаматтар мен ұйымдарға Президенттің тапсырмасы бойынша заң жобаларын әзірлеу мүмкіндігі қарастырылған болса, осы баптың 2-тармағына сәйкес ұйымдар мен азаматтар Мәжіліске енгізілетін заң жобаларын әзірлеу туралы ұсыныстарды Президенттің қарауына енгізе алады. Демек, осы норма арқылы азаматтар өз бетінше Мәжіліске заң жобаларын енгізе алмағанымен, егер қандай да бір заң жобасын әзірлеу туралы ойлары мен ұсыныстары болса, оларды Президенттің заң шығару бастамасы құқығы аясында жүзеге асыра алады. Алайда, азаматтар мен ұйымдар енгізген ұсыныстар тек Президент тарапынан қолдау тауып жатса ғана бұл процесс өз жалғасын табатынын ескерген жөн. Сондықтан 17-баптың 2-тармағына сүйене отырып Президентке заң жобаларын әзірлеу бойынша ұсыныстар енгізген азаматтар мен ұйымдар одан әрі бұл ұсыныстардың қабылдануына еш ықпал жасай алмайды деуге болады. Осы орайда заң жобаларын әзірлеу сатысында жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке қатысуы тек ұсыныстар енгізумен шектеледі деп тұжырымдаймыз.

Азаматтар мен ұйымдар заң жобаларынан басқа өзге де НҚА әзірлеу жөнінде ұсыныстар енгізу немесе НҚА жобаларын әзірлеп, тиісті мемлекеттік басқару органдарының қарауына беруді Заңның 17-бабының 4-тармағы аясында жүзеге асыра алады [18]. Аталған бапта НҚА жобаларын әзірлеу сатысында жұртшылықтың қатысуы тікелей осы жобаны әзірлеуге құзыретті мемлекеттік басқару органдарының ұстанымына тәуелді екендігі айқын көрсетілген.

НҚА дайындау сатысына жұртшылықты қатыстыруға қатысты жоғарыда аталған баптарда қатысу субъектілері ретінде азаматтар мен ұйымдар ғана аталып өткен. Өз кезегінде, Заңның 18-бабының 1-тармағында қатысу субъектілері аясы кеңейтілген. Мемлекеттік органның тапсырысы бойынша НҚА жобаларын тиісті саладағы мамандар мен

сарапшылар, ҰҚП, ЖКСБ, ғылыми ұйымдар, ғалымдар (шетелдік) әзірлейалады.

Сондай-ақ, Заңның 18-бабының 3-тармағымен білім салаларының мамандарын, ғылыми ұйымдар мен олардың қызметкерлерін, қоғамдық бірлестік өкілдерін заңдардың, Президент жарлықтарының, Үкімет және өзге де уәкілетті органдардың НҚА жобаларын дайындауға тарту мүмкіндігі қарастырылған. Алайда аталған субъектілерді НҚА жобаларын әзірлеуге тарту мәселесі уәкілетті органдардың құзырында болып табылады.

Заңның 18-бабының 8-тармағында заң жобалары тұжырымдамалары мен НҚА жобаларының міндетті көпшілік талқылауы көзделген. Аталған көпшілік талқылау Порталда жүзеге асырылады. НҚА мен заң жобаларының тұжырымдамалары бойынша көпшілік талқылау жасау нормашығармашылық қызметке азаматтардың бұдан былай тікелей қатысуына мүмкіндік берсе, бұл талқылаудың Порталда жүзеге асырылуы нормашығармашылық қызметке электронды қатысу нысанын енгізді. Демек, 2016 жылы қабылданған Заң НҚА жобалары мен заң жобаларының тұжырымдамаларын көпшілік талқылауды енгізу арқылы нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуын қамтамасыз ету аясында екі бірдей үлкен жаңалық енгізді.

Заңның 20-бабымен нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың, соның ішінде коммерциялық емес ұйымдар мен азаматтарды қатыстырудың тағы бір, салыстырмалы түрде жаңа нысаны көзделген. Заңның 20-бабының 2-тармағына сәйкес мемлекеттік басқару органдары азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА жобаларын қоғамдық кеңестердің қарауына жолдайды. Қоғамдық нормашығармашылық процесс бойынша қызметі «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық кеңестер мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңмен 2015 жылы алғаш рет енгізілді [115, 116]. Өз кезегінде, қоғамдық кеңестер азаматтардың құқықтары, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты мүдделерді қорғау бойынша кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қорғайтын ҰҚП институтына балама институт ретінде құрылды десе де болады.

Жұртшылық тарапы болып саналатын ғалымдар мен ғылыми ұйымдардың нормашығармашылық қызметке қатысуы Заңның 6-тарауында көзделген. Ғылыми сараптама Парламенттің қарауына енгізілетін заң жобалары бойынша, Президенттің бастамасымен әзірленген заң жобаларын қоспағанда, міндетті жүргізілсе, өзге де НҚА жобалары бойынша міндеттілігі көрсетілмеген [18]. Ғылыми сараптама жүргізетін субъектілер аясы мен тәртібі Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 31 тамыздағы № 497 қаулысымен бекітілген Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына ғылыми сараптама жүргізу қағидаларында нақты қарастырылған [117]. Жұртшылық тарапы болып саналатын ғалымдар мен ғылыми ұйымдардың нормашығармашылық қызметке қатысуы сарапшылық, жанама қатысу нысандары арқылы ғылыми сараптаманың қажеттілігіне қарай жүзеге асырылады.

Жұртшылықты мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне қатыстыруды көздейтін жоғарыда талдау жасалған Заң нормаларынан өзге де бірқатар заңға тәуелді актілер бар. Мәселен, ҚР Үкіметінің 2016 жылғы 29 желтоқсандағы № 907 қаулысымен бекітілген ҚР уәкілетті органдарында заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының (бұдан әрі - Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидалары) 2-тармағының 2) және 13) тармақшаларына сәйкес заң жобасы тұжырымдамасын және заң жобасын жария талқылау үшін Порталдан басқа, әзірлеуші органның интернет-ресурсында орналастыру көзделген [118]. Дегенмен, интернет-ресурста орын алған жария талдау аясында түскен ұсыныстар мен ескертулер не болмаса басқа да пікірлер нәтижесі бойынша кері байланыс қалай жасалатындығы туралы нақты көзделген нормалар мен осы интернет-ресурста орын алатын жария талқылауды реттейтін НҚА жоқ екендігін атап өткен жөн. Өз кезегінде, Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 21-тармағының 15) тармақшасында заң жобаларын мүдделі мемлекеттік органдармен келісу үшін енгізгенде уәкілетті органдар заң жобасы бойынша БАҚ, соның ішінде интернет желісі арқылы талқылау және пысықтауда жұртшылықтың пікірін ескеру нәтижелері бойынша анықтаманы қоса береді [118]. Аталған нормада, заң жобаларының тұжырымдамалары бойынша талап қойылмағандығын да атап өтеміз.

Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 2-тармағының б) тармақшасына сәйкес заң жобасының тұжырымдамасы Заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссия (бұдан әрі - Комиссия) отырысында қаралуы тиіс [118]. Өз кезегінде, Комиссияның құрамына бір қоғамдық кеңес, қоғамдық қорлар, бірлестіктер, акционерлік қоғамдардың және өзге де мемлекеттік емес ұйымдардың өкілдері кіреді [119]. Осыған байланысты, заң жобаларын осы Комиссияның қарауына жолдау нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тартудың жанама түрге жататын нысандарының бірі деп қарастырамыз. Демек, нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың атынан осы Комиссияға мүше болып кірген мемлекеттік емес ұйымдардың өкілдері қатысады. Мәселен, ҚР Премьер-Министрінің 2016 жылғы 19 ақпандағы № 11-ө өкімімен бекітілген Комиссияның құрамына мемлекеттік органдардан басқа мемлекеттік емес ұйымдар, бірлестіктер, қорлар және т.б. өкілдік етеді [119].

Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 17-тармағымен заң жобасын дайындау жөніндегі жұмыс тобының құрамына «ҚР Заңнама және құқықтық ақпарат институтының» қызметкерлері, құқық саласы бойынша ғылыми-зерттеу, үкіметтік емес ұйымдардың, қоғамдық бірлестіктердің өкілдері және ғалымдар енгізілу мүмкіндігі көзделген [119]. Бұл норманың Заңның 18-бабында көзделген нормадан айырмашылығы – тек жұмыс тобының құрамы деп нақты көрсетілуінде.

Сонымен бірге ескеретін жағдай, кәсіпкерлердің мүдделерін қозғайтын заң жобаларын әзірлеу кезінде жұмыс тобының құрамына ҰКП-ның және жеке кәсіпкерлік субъектілерінің аккредиттелген бірлестіктерінің өкілдерінің

қатысуы міндеттілігі көзделген болса, басқа әлеуметтік маңызы бар заң жобалары бойынша қандай да бір мемлекеттік емес ұйымдардың қатысу міндеттілігі көзделмеген.

Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 19-тармағына сәйкес заң жобалары бойынша жария тыңдаулар өткізіледі. Жария тыңдау туралы шешімді заң жобасын әзірлеуші мемлекеттік органның басшысы қабылдайды. Жария тыңдауларға қоғамдастық пен заңды тұлғалар бірлестіктерінің өкілдері, үкіметтік емес ұйымдардың, БАҚ өкілдері, қоғамдық кеңес мүшелері, ҰКП, аккредиттелген кәсіпкерлік субъектілердің өкілдері, ғалымдар мен сарапшылар, парламенттік және парламенттік емес партиялардың өкілдері шақырылады. Сонымен бірге мемлекеттік органның бірінші басшысының шешіміне сәйкес кез келген ниет білдірген тұлғалар заң жобалары бойынша жария тыңдауларға шақырылуы мүмкін. Демек жария тыңдауға қатысқысы келген тұлға өзінің ниетін мемлекеттік органның басшылығына білдіріп, оны қатыстыру туралы шешімнің қабылдануын күтуі керек.

Президент актілерінің жобаларын дайындауды Үкімет, Президентке тікелей бағынатын және есеп беретін мемлекеттік органдар ЖАО, Президент айқындайтын өзге де мемлекеттік органдар және лауазымды адамдар жүзеге асыра алады [120]. Өз кезегінде, аталған мемлекеттік органдардың Президент актілерінің жобаларын дайындау, келісу және қол қоюға ұсыну бойынша нормашығармашылық қызметінің тәртібін анықтайтын арнайы құжатта осы нормашығармашылық процеске жұртшылықтың қатысуын көздейтін бір де бір норма қарастырылмағаны анықталды.

ҚР Үкіметінің 2016 жылғы 6 қазандағы № 569 қаулысымен Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидалары (бұдан әрі - Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидалары) бекітілген [121]. Осы қағидаларға сәйкес заңға тәуелді актілерге - Президент, Үкімет, орталық мемлекеттік органдар мен жергілікті атқарушы органдардың актілері жатады. Президент, Үкімет, орталық және жергілікті мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықтың қатысу мүмкіндігін қамтитын нормалар Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидаларының 9,11, 33 және 34-тармақтарымен көзделген. Оның өзінде, 9 және 11-тармақтарда Үкімет қаулыларының жобаларын интернет-ресурс пен Порталда орналастыру және қоғамдық кеңестің ұсынымдарын алу бекітілген. Ал, орталық және жергілікті мемлекеттік басқару органдары актілерінің жобалары бойынша Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидаларының 33 және 34-тармақтарында осы акт жобаларының интернет-ресурста орналастырылуы қалыс қалып қойғандығы анықталды. Ал, 38-тармаққа сәйкес мемлекеттік әзірлеуші орган өзінің интернет-ресурсында және жалпыға қолжетімді интернет-ресурстарда әзірленген НҚА жобасын

емес, осы жоба туралы баспасөз релизін Порталға сілтеме жасай отырып жариялайды.

Дегенмен, Үкімет қаулыларының жобаларын оны әзірлеуші мемлекеттік органның интернет-ресурсында орналастыруды міндеттейтін норма ҚР Үкіметінің 2000 жылғы 10 желтоқсандағы №1300 қаулысымен бекітілген ҚР Үкіметінің Регламентінің 34-1-тармағында орын алып, қаулы жобасын мүдделі мемлекеттік органдарға келісуге жіберумен бір мезгілде өзінің интернет-ресурсында жариялау қажеттілігін бекітеді [122].

Жұртшылықты орталық ОМО мен ЖАО ормашығармашылық қызметіне қатысуының құқықтық негізін құрайтын НҚА жасалған талдау нәтижелері 3-кестеде көрініс тапты.

Кесте 3 - Жұртшылықты мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне қатысуының құқықтық негізін құрайтын НҚА тізімі

№/НҚА құрылымдық элементі	Қатысу кезеңі	Қатысу түрі	Қатысу субъектілері	Қатыстыру міндеттілігі	Қатысу нысаны
1	2	3	4	5	6
1 «Құқықтық актілер туралы» Заң					
15-б., 4-т.	НҚА жобаларын дайындауды жоспарлау	Жанама Тікелей	Ғылыми және өзге де ұйымдар Мүдделі тұлғалар ҰКП	Міндетті емес, мемлекеттік басқару органының еркіне тәуелді	Ұсыныс енгізу
17-б., 1-т.	НҚА жобаларын дайындау	Жанама Тікелей	Ұйымдар мен азаматтар	Міндетті емес, Президент тапсырмасы бойынша	Заң жобасын әзірлеу
17-б., 2-т.	НҚА жобаларын дайындау	Жанама Тікелей	Ұйымдар мен азаматтар	Міндетті емес, ұсыныс енгізу құқығы	Ұсыныс енгізу
17-б., 4-т.	НҚА жобаларын дайындау	Жанама Тікелей	Ұйымдар мен азаматтар	Міндетті емес, мемлекеттік басқару органының ұстанымына тәуелді	Ұсыныс енгізу, НҚА жобасын әзірлеу
18-б., 1-т.	НҚА жобаларын дайындау	Жанама Тікелей	Тиісті саладағы мамандар мен сарапшылар, ҰКП, ЖКСБ, ғылыми ұйымдар, жекелеген ғалымдар, ұжымдар, шетелдіктер	Міндетті емес, әзірлеуші мемлекеттік басқару органының тапсырысы бойынша. Міндетті – кәсіпкерлердің мүдделерін қозғаса	НҚА жобасын әзірлеу

3 – кестенің жалғасы

1	2	3	4	5	6
18-б., 3-т.	НҚА жобаларын дайындау	Тікелей Жанама	Білім салаларының мамандары, ғылыми ұйымдар мен қызметкерлер, қоғамдық бірлестіктердің өкілдері	Міндетті емес	НҚА-лердің жобаларын әзірлеуге қатысу
18-б., 8-т.	НҚА жобаларын дайындау	Тікелей	Кез-келген қоғам субъектісі	Міндетті	НҚА-лер жобалары мен заң жобаларының тұжырымдамала рын қоғамдық талқылау
20-б.	НҚА жобаларын дайындау	Жанама	Қоғамдық кеңес	Міндетті	НҚА-лер жобалары бойынша ұсынымдар беру
31, 32-б.	НҚА жобаларын дайындау	Жанама	Үкімет айқындайтын уәкілетті ұйым, ЖОО, сарапшылар (ғалымдар мен мамандар), шетелдік және халықаралық ұйымдар	Міндетті Міндетті емес	Ғылыми сараптаманың қорытынды сы
2. Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидалары					
2-т. 2) және 13) тармақша лары	НҚА жобаларын дайындау	Тікелей	Кез-келген қоғам субъектісі	Міндетті	Заң жобасы тұжырымдамасы н және заң жобасын әзірлеуші органның интернет- ресурсының қолданушылары ның ұсыныстары мен ескертулері
2-т. 6) тармақша сы	НҚА жобаларын дайындау	Жанама	Комиссия мүшелері	Міндетті	Комиссия мүшелерінің ұсыныстары мен ескертулері

3 – кестенің жалғасы

1	2	3	4	5	6
17-т.	НҚА жобаларын дайындау	Жанама	Жұмыс тобының мүшелері Заңнама институтының қызметкерлері, құқық саласының ғылыми-зерттеу, үкіметтік емес ұйымдардың, қоғамдық бірлестіктердің өкілдері, ғалым Дар	Міндетті емес Міндетті -жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын заң жобаларына қатысты	Ұсыныс енгізу
19-т.	НҚА жобаларын дайындау	Тікелей Жанама	Қоғамдастықтың және заңды тұлғалар бірлестіктерінің өкілдері, үкіметтік емес ұйымдардың, БАҚ өкілдері, қоғамдық кеңестің мүшелері, ҰКП, аккредиттелген кәсіпкерлік субъектілердің өкілдері, ғалымдар сарапшылар, партиялардың өкілдері, кез келген ниет білдірген тұлға	Міндетті емес	Ұсыныстар мен ескертулер беру
3. Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына ғылыми сараптама жүргізу қағидалары					
6-тарауы	НҚА жобаларын дайындау	Жанама	Ғылыми мекемелер, тиісті бейіндегі ЖОО, мамандар, сарапшылар	Міндетті емес	Сараптама қорытындысы
4. Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидалары					
9-т.	НҚА жобаларын дайындау	Тікелей	Кез-келген қоғам субъектісі	Міндетті	Үкімет қаулысы жобасын әзірлеуші органның интернет-ресурсының қолданушыларының ұсыныстары мен ескертулері; Үкімет қаулылары жобаларын қоғамдық талқылау

3 – кестенің жалғасы

1	2	3	4	5	6
11-т.	НҚА жобаларын дайындау	Жанама	Қоғамдық кеңес	Міндетті	Үкімет қаулыларының жобалары бойынша ұсынымдар беру
33-т.	НҚА жобаларын дайындау	Тікелей	Кез-келген қоғам субъектісі	Міндетті	ОМО және ЖАО актілерінің жобаларын қоғамдық талқылау
34 –т.	НҚА жобаларын дайындау	Жанама	Қоғамдық кеңес	Міндетті	ОМО және ЖАО актілерінің жобалары бойынша ұсынымдар беру
5. Қазақстан Республикасы Үкіметінің Регламенті					
34-1-тармағы	НҚА жобаларын дайындау	Тікелей	Кез-келген қоғам субъектісі	Міндетті	Үкімет қаулысы жобасын әзірлеуші органның интернет-ресурсының қолданушыларының ұсыныстары мен ескертулері
Ескертпе – Автормен [18, 115-122] әдебиеттер негізінде құралған.					

Заңда мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстыру мүмкіндігі қарастырылған барлығы 9 норма анықталды. Оның ішінде екі норма (18-бабының 8-тармағы, 20-бабының 2-тармағы) нормашығармашылық қызметке жұртшылықты міндетті түрде қатыстыруды көздейді, оның бірі НҚА қоғамдық кеңестердің қарауына жолдауды, ал екіншісі НҚА жобасын Порталға орналастыра отырып жария талқылауды меңзейді. Яғни, НҚА қоғамдық кеңестерде қарау арқылы азаматтар нормашығармашылық қызметке жанама қатысса, жария талқылау арқылы электронды түрде тікелей қатысу мүмкіндігі беріліп отыр. Ал, тоғыз норманың бесеуі норма (15-баптың 4-тармағы, 17-бабының 1-тармағы, 17-бабының 2-тармағы, 17-баптың 4-тармағы, 18-бабының 3-тармағы, 10-тарау) нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру-қатыстырмау мүмкіндігін мемлекеттік басқару органдарының еркіне қалдыра отырып, қатыстыру міндеттілігін жүктемейді.

Ал, бір норма (18-баптың 1-тармағы) кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын НҚАҰКП және ЖКСБ өкілдерінің қатысуы міндетті

болып табылса, өзге мүдделі тараптардың қатысу міндеттілігін қарастырмайды.

Осы тізімнің екінші жолында Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 31 тамыздағы № 497 қаулысымен бекітілген Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына ғылыми сараптама жүргізу қағидалары орын алған. Мұнда Заңда көзделген ғылыми сараптама жүргізуге байланысты ережелер нақтыланып, олардың іске асырылу ерекшеліктері қарастырылады.

Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларымен жұртшылықты қатыстыру мүмкіндігі қарастырылған барлығы бес норма анықталды, оның үшеуі жұртшылықтың қатысуын міндеттесе (2-тармақтың 2), 6) және 13) тармақшалары) біреуі міндеттемейді (19-тармақ). Міндеттеуші нормалардың бірі– заң жобалары мен заң жобалары тұжырымдамаларын жария талқылау, екіншісі – оларды әзірлеуші мемлекеттік органның интернет-ресурсында орналастыру, ал үшіншісі– жобаларды Комиссияның қарауына енгізумен байланысты. Ал, бір норма (17-тармақ) кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын НҚА ҰКП және жеке ЖКСБ өкілдерінің қатысу міндеттілігін көздейді, өзгелердің қатысу міндеттілігін қарастырмайды. Ал, тағы бір норма заң жобалары бойынша жария тыңдаулар өткізу бойынша және бұл норма жария тыңдаулардың міндетті өткізілуін көздемейді.

Тізімнің төртінші жолында Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидаларымен Президент, Үкімет, орталық және жергілікті мемлекеттік органдардың нормашығармашылық қызметіне жұртшылықтың қатысу мүмкіндігін қамтитын барлығы төрт норма көзделген, олардың барлығы міндетті қатыстыруды меңзейді. Бірақ, жоғарыда аталған НҚА - Үкімет қаулыларының жобаларын интернет-ресурста орналастыру, олар бойынша жария талқылау жүргізу мен қоғамдық кеңестердің қарауына жолдауды, Порталда орналастыру және қоғамдық кеңестің ұсынымдарын алу сияқты нормаларын қайталайды.

Тізімнің соңында орналасқан Үкімет Регламентімен жұртшылықты қатыстыру бойынша қаулы жобасын өзінің интернет-ресурсында жариялау қажеттілігін бекітетін (34-1-тармағы) бір ғана міндетті норма көзделген.

Жоғарыдағы тізімде мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашық қызметін реттейтін НҚА қатарында Президент актілері бойынша нормашығармашылық қызмет тәртібін бекітетін арнайы құжат орын алмаған [120]. Себебі, талдау нәтижесінде мұнда Президент актілерінің жобасын әзірлеу, келісу, қабылдау барысында жұртшылықтың қатысуын көздейтін бір де бір норма қарастырылмаған. Заңда жалпы барлық НҚА қатысты нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру туралы нормалар осы Президент актілерінің әзірленуі мен келісілуі және қабылдану тәртібін тікелей реттейтін қағидаларға енгізілмей қалғандығы анықталды. Осы орайда, Президент актілері аясындағы нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тарту үшін Заңның нормалары ғана басшылыққа алынады.

Сонымен, сандық тұрғыдан қорытынды жасайтын болсақ, қолданыстағы заңнамада мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстыру мүмкіндігі қарастырылған барлығы жиырма норма анықталды, оның ішінде жалпы жұртшылыққа қатысты міндетті қатысуды тоғыз норма көздейтін болса, екі норма кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын НҚА ҰКП және ЖКСБ өкілдерінің қатысу міндеттілігін ғана көздейді, ал, қалған сегіз норма нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру мәселесін әзірлеуші мемлекеттік органның еркіне қалдырып, міндетті еместілігін бекітеді.

Келесі ретте, анықталған 20 нормаға мазмұндық тұрғыдан талдау жасайтын болсақ, осы 20 норманың оны барлық НҚА бойынша нормашығармашылық қызметке қатысты қолданылса, 5-і тек заң жобалау жұмысы аясында, 1-і тек Үкімет актілері және 4-і ОМО мен ЖАО нормашығармашылық жұмысы аясында қолданылады. Сонымен бірге, нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың міндеттілігін бекітетін 10 норманың 3-і НҚА жобаларын қоғамдық кеңестердің қарауына беруді, 3-і әзірлеуші мемлекеттік органның интернет-ресурсында орналастыруды, 3-і қоғамдық талқылауды, 1-і Комиссияның қарауына енгізу міндеттілігін көздейді. Ал, жұртшылықтың қатысуы міндетті емес деп танитын 8 норманың барлығы жұртшылықтың мүдделі субъектілерін қатыстыру туралы шешімді осы НҚА жобасын әзірлеуші мемлекеттік органның құзырына қалдыра отырып, жұртшылықты нормашығармашылық қызметтің дәл осы сатысына қатысу құқығы мен мүмкіндіктерін іске асыруды НҚА әзірлеуші мемлекеттік органның немесе лауазымды тұлғаның шешіміне тәуелді етіп қояды.

Жартылай міндетті үш норманың үшеуінде де НҚА жобасы бойынша тек ЖКСБ өкілдерінің міндетті қатысуы ғана көзделген, яғни кәсіпкер жүрген жерде тұтынушы да болатындығы назарға алынбай, кәсіпкерлердің құқықтары мен мүдделерінің ескерілуіне жағдай жасау мақсатында, олардың тұтынушыларының мүдделерінің қорғалатындығына кепіл болатын норма қарастылмаған.

Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстырудың құқықтық негіздерін анықтау аясында қолданыстағы заңнамаға жасалған талдау, осы талдау негізінде құрылған кесте және талдау барысында анықталған нормаларға сандық және мазмұндық тұрғыдан жасалған қорытындылар нәтижесі бірқатар түйіндемелер жасауға мүмкіндік берді:

- заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру бойынша нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру тетіктері Президент, ОМО және ЖАО актілері бойынша нормашығармашылық қызметпен салыстырғанда ауқымды болып табылады.

- әлеуметтік маңызы бар НҚА жобаларына қарағанда, жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделері қозғалатын НҚА жобалары бойынша

нормашығармашылық қызметке мүдделі тараптарды міндетті қатыстыру мәселесі басымдылық танытады;

- Президент актілері бойынша нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тартудың бірде-бір құралы Президент актілерінің жобаларын әзірлеу және қабылдау тәртібін реттейтін негізгі құжатта көрініс таппаған;

- жұртшылық НҚА жобаларын дайындауды жоспарлау мен дайындау сатыларында ғана қатысады. НҚА жобаларын келісу кезінде жұртшылық нормашығармашылық қызметтен қалыс қалатындығы анықталды;

- қолданыстағы заңнамамен көзделген жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке қатысу нәтижелерімен әрмен қарай қандай бағытта жұмыс жасалатындығы қамтылмаған;

- нормашығармашылық қызметке жұртшылықты міндетті қатыстыру қажеттілігі туралы шешім азаматтардың емес, мемлекеттік органдардың еркіне тәуелді нормалар басым;

- қолданыстағы заңнамада азаматтарға заңнамалық бастама құқығы берілмеген. Азаматтар, халықтан құралған қандай да бір үкіметтік емес ұйым не болмаса қандай да бір ұстанымы мен мүдделері ортақ топ бір заң жобасын әзірлеген болса, оны Мәжіліске тек Үкімет, Президент не Парламент депутаттары арқылы енгізе алады;

- жұртшылықтың мемлекеттік органдардың нормашығармашылық қызметіне қатысуы арнайы бір нормативтік құқықпен жүйелі түрде қарастырылмаған. Жұртшылықтың нормашығармашылық процеске қатысуы қатысу түрлері, нысандары, деңгейлері мен субъектілері әр түрлі НҚА бекітілген.

Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың түпкілікті мақсаты қатысу санын көбейту немесе қатысу тетіктері мен құралдарының санын арттыра түсу емес, қоғамның барлық субъектілерінің құқықтары мен мүдделерінің анағұрлым жоғары деңгейде қорғалуы мен ескерілуін қамтамасыз ету екендігін ескеру керек. Осы орайда зерттеу жұмысының келесі бөлімінде мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстырудың құқықтық негіздерін анықтау аясында қолданыстағы заңнамаға жасалған талдау нәтижесінде анықталған нормаларіс жүзінде қаншалықты жұмыс жасайтындығы, яғни, мемлекеттік басқару органдары мен жұртшылықпен қолданылатындығына талдау жасалады.

2.2 Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстырудың міндетті емес нысандарының қолданылу тәжірибесіне талдау

Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстырудың құқықтық негіздерін анықтау аясында қолданыстағы заңнамаға жасалған талдау нәтижесінде анықталған нормалар мемлекеттік басқару органдары мен жұртшылық арасындағы өзара іс-қимылдар жүргізуге мүмкіндік беретін төмендегідей арналардың бар екендігі анықталды:

1. НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасау барысында мүдделі тұлғалардың құқықтық мониторинг қорытындылары бойынша дайындалған ұсыныстарын ескеру (Заңның 15-бабының 4-тармағы).

2. Президент тапсырмасы бойынша Мәжіліске енгізілетін заңнамалық актілер жобаларының әзірлеушілері бола алуы (Заңның 17-бабының 1-тармағы).

3. Ұйымдар мен азаматтардың Мәжіліске енгізілетін заң жобаларын әзірлеу туралы ұсыныстарды Президенттің қарауына енгізуі (Заңның 17-бабының 2-тармағы).

4. Азаматтар мен ұйымдар заң жобаларынан басқа өзге де НҚА әзірлеу жөнінде ұсыныстар енгізу немесе НҚА жобаларын әзірлеп, тиісті мемлекеттік басқару органдарының қарауына беруі (Заңның 17-бабының 4-тармағы).

5. НҚА жобасын шарттық негізде мамандардың, ғылыми мекемелер, жекелеген ғалымдар және ұжымдардың, ҰКП, ЖКСБ, шетелдіктер, тиісті салалардағы сарапшылардың әзірлеуі (Заңның 18-бабының 1-тармағы).

6. Білім саласының мамандары, ғылыми ұйымдар мен қызметкерлер, қоғамдық бірлестіктердің өкілдерін НҚА жобаларын дайындауға тарту (Заңның 18-бабының 3-тармағы).

7. Заң жобалары тұжырымдамалары мен НҚА жобаларының міндетті көпшілік талқылануы (Заңның 18-бабының 8-тармағы, Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидалары) 2-тармағының 2) және 13) тармақшалары, Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидаларының 9, 33-тармақтары).

8. НҚА жобалары қоғамдық кеңестердің қарауына жолдануы (Заңның 20-бабы, Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидалары) 2-тармағының 9)-тармақшасы, Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидаларының 11, 34-тармақтары).

9. НҚА жобаларына ғылыми сараптама жүргізу (Заңның 31, 32-баптары, Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына ғылыми сараптама жүргізу қағидаларының 6-тарауы).

10. Заң жобасы тұжырымдамасын және НҚА-лердің жобаларын интернет-ресурста орналастыру (Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидалары) 2-тармағының 2) және 13) тармақшалары, Үкімет Регламентінің 34-1-тармағы, Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидаларының 9-тармағы).

11. Заң жобасының тұжырымдамасы Заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссия отырысында қаралуы (Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 2-тармағының 6)тармақшасы).

12. Заң жобасын дайындау жөніндегі жұмыс тобының құрамына ғылыми-зерттеу ұйымдар, үкіметтік емес ұйымдар мен қоғамдық бірлестіктер, ғалымдар және т.б. қатысуы (Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 17-тармағы).

13. Заң жобалары бойынша жария тыңдаулардың өткізілуі *(Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 19-тармағы)*.

ОМО мен ЖАО жолданған сұрау хатта нормағырмашылық қызметке жұртшылықты міндетті түрде қатыстыруды мемлекеттік органдарға жүктемейтін нормалардың қолданылуы туралы ақпарат алу көзделді.

Оның бірінші себебі, міндетті нормалар заңнамада нақты бекітілендіктен, оларды орындамау қандай да бір НҚА мемлекеттік тіркеу не болмаса қабылдауға жол берілмейді. Міндетті нормалардағы талаптардың сақталуын әділет органдары НҚА жобаларын келісу не тіркеу кезінде қатаң бақылауда ұстайтынды. Екіншіден, міндеттейтін нормалар бойынша ақпарат Портал және мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурстарында қол жетімді. Үшіншіден, нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тартудың ұсынымдық сипаттағы нормаларының мемлекеттік басқару органдарында қолданылу фактілері туралы ақпарат ашық кеңістікте жарияланбайды, НҚА жобасын әзірлеуші мемлекеттік органдардан ғана алуға болады.

Осы орайда, мемлекеттік басқару органдарына нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруға мүмкіндік беретін төмендегідей міндетті емес нормалардың іс жүзінде қолданылуы туралы ақпарат сұратылды:

1. НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасау барысында мүдделі тұлғалардың құқықтық мониторинг қорытындылары бойынша дайындалған ұсыныстарын ескеру *(Заңның 15-бабының 4-тармағы)*.

2. Президент тапсырмасы бойынша Мәжіліске енгізілетін заңнамалық актілер жобаларының әзірлеушілері бола алуы *(Заңның 17-бабының 1-тармағы)*.

3. Ұйымдар мен азаматтар Мәжіліске енгізілетін заң жобаларын әзірлеу туралы ұсыныстарды Президенттің қарауына енгізуі *(Заңның 17-бабының 2-тармағы)*.

4. Азаматтар мен ұйымдар заң жобаларынан басқа өзге де НҚА-лерді әзірлеу жөнінде ұсыныстар енгізуі немесе НҚА жобаларын әзірлеп, тиісті мемлекеттік басқару органдарының қарауына беруі *(Заңның 17-бабының 4-тармағы)*.

5. НҚА жобасын шарттық негізде мамандардың, ғылыми мекемелер, жекелеген ғалымдар және ұжымдардың, ҰКП, ЖКСБ, шетелдіктер, тиісті салалардағы сарапшылардың әзірлеуі *(Заңның 18-бабының 1-тармағы)*.

6. Білім салаларының мамандары, ғылыми мекемелер мен ғылыми қызметкерлер, қоғамдық бірлестіктердің өкілдерін НҚА жобаларын дайындауға тарту *(Заңның 18-бабының 3-тармағы)*.

7. НҚА жобаларына ғылыми сараптама жүргізу *(Заңның 31-бабы)*.

8. Заң жобасын дайындау жөніндегі жұмыс тобының құрамына ғылыми-зерттеу ұйымдар, үкіметтік емес ұйымдар мен қоғамдық бірлестіктер, ғалымдар және т.б. қатысуы *(Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 17-тармағы)*.

9. Заң жобалары бойынша жария тыңдаулардың өткізілуі (Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 19-тармағы).

Мемлекеттік басқару органдарына жолданған сұрауда тек Заң мен Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларында көзделген нормалар қамтылған. Себебі, өзге НҚА қатысу нысандары қайталанатыны жоғарыда жасалған талдау нәтижесінде анықталды. Осы сұрау хатқа келіп түскен жауаптар 4 және 5-кестелерге сәйкес жүйелендіріліп рәсімделді.

Кесте 4 - Орталық мемлекеттік органдар

ОМО	Заң, 15-б. 4-т.	Заң, 17-б. 1-т.	Заң, 17-б. 2-т.	Заң, 17-б. 4-т.	Заң, 18-б. 1-т.	Заң, 18-б. 3-т.	Заң 31- б.	З.ж.ұ. қағидалары, 17-т.	З.ж.ұ. қағидалары, 19-т.
СІМ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ІІМ	-	-	-	-	-	-	+	-	-
ҚМ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
АҚДМ	-	-	-	-	-	+	+	+	+
АШМ	+	-	-	-	-	+	-	+	+
Әділетми ні	-	-	-	-	+	+	+	+	-
БҒМ	+	-	-	-	-	-	-	-	-
ДСМ	+	-	-	+	+	-	+	+	+
ЕХӘҚМ	-	-	-	-	-	+	+	+	+
ИИДМ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Қаржыми ні	-	-	-	-	-	-	-	-	+
МСМ	-	-	-	-	-	+	+	+	-
ҰЭМ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ЦДИАӨМ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ЭМ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
СИМ	-	-	-	-	-	+	+	+	+
ЭГТРМ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
СМҚІА	-	-	-	-	-	-	-	-	-
МҚІА	+	-	-	+	-	-	+	-	-

Кесте 5 - Жергілікті атқарушы органдар

ЖАО	Заң, 15-б. 4-т.	Заң, 17-б. 1-т.	Заң, 17-б. 2-т.	Заң, 17-б. 4-т.	Заң, 18-б. 1-т.	Заң, 18-б. 3-т.	Заң 31-б.	З.ж.ұ. қағидалары, 17-т.	З.ж.ұ. қағидалары, 19-т.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Нұр- Сұлтан қ.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Алматы қ.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Шымкент қ.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Алматы обл.	-	-	-	-	-	-	+	-	-

5 – кестенің жалғасы

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Түркістан	+	-	-	+	-	-	-	-	+
	ҰКП			ҰКП					ҰКП
БҚО	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Павлодар	-	-	-	-	-	-	+	-	-
Ақмола	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Атырау	-	-	-	-	-	+	-	-	-
Жамбыл	-	-	-	-	-	-	-	-	+
									әкімдік қаулысы
Қызылорда	-	-	-	-	-	-	-	-	+
									әкімдік қаулысы
ШҚО	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Маңғыстау	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Қарағанды	-	-	-	-	-	-	-	-	-
СҚО	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Қостанай	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ақтөбе	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Аталған орталық және жергілікті мемлекеттік органдардың ішіндегі 3 мемлекеттік органның жолданған сұранысқа түскен жауап негізінде сұраныстың ешбір тармағы бойынша ақпарат алу мүмкіндігі болмады. Мәселен, Солтүстік және Батыс Қазақстан облыстарының әкімдіктері сұрау хатта болған мәліметті Порталдан алуға болады деген сілтеме жауап жолдады. Өз кезегінде, Портал НҚА жобаларын көпшілік талқылауға арналған. Ал, жобаларды көпшілік талқылау нормашығармашылық қызметке жұртшылықты міндетті тарту нысаны болса, мемлекеттік басқару органдарына жолданған сұрау хатта міндетті емес нысандар бойынша ақпарат сұратылды.

ОМО мен ЖАО жолданған сұрау хатқа келіп түскен жауаптарға сандық тұрғыдан жасалған нәтиженің қорытындысы бойынша 19 ОАО-ның 6-нан жауап түсті. Оған сәйкес нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тарту бойынша қолданыстағы заңнамада көзделген 9 түрлі міндетті емес болып табылатын қатысу нысанының 7 түрінің ғана қолданылуы бойынша ақпарат алынды.

Ал, 17 ЖАО-дың 7-нен ғана келген жауапта нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тарту бойынша фактілер анықталды. Қолданыстағы заңнамада көзделген 9 түрлі міндетті емес болып табылатын қатысу нысанының 5 түрінің ғана іс жүзінде қолданылғаны айқындалды.

ОМО мен ЖАО келген жауаптар негізінде жасалған сапалық талдаудың нәтижесінде орталық мемлекеттік органдар нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тарту бойынша қолданыстағы заңнамада көзделген 9 түрлі міндетті емес болып табылатын қатысу нысандарының іс жүзінде төмендегі 7 түрі қолданылғаны туралы мәлімет анықталды:

1. НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасау барысында мүдделі тұлғалардың құқықтық мониторинг қорытындылары бойынша дайындалған ұсыныстарын ескеру (АШМ, БҒМ, ДСМ, МҚІА).

2. Азаматтар мен ұйымдар заң жобаларынан басқа өзге де НҚА әзірлеу жөнінде ұсыныстар енгізуі немесе НҚА жобаларын әзірлеп, тиісті мемлекеттік басқару органдарының қарауына беруі (ДСМ, МҚІА).

3. НҚА жобасын шарттық негізде мамандардың, ғылыми мекемелер, жекелеген ғалымдар және ұжымдардың, ҰКП, ЖКСБ, шетелдіктер, тиісті салалардағы сарапшылардың әзірлеуі (ӘМ, ДСМ).

4. Білім саласы мамандары, ғылыми ұйымдар мен қызметкерлер, қоғамдық бірлестіктердің өкілдерін НҚА жобаларын дайындауға тарту (АҚДМ, АШМ, ӘМ, ЕХӘҚМ, МСМ, СИМ).

5. НҚА жобаларына ғылыми сараптама жүргізу (ІІМ, АҚДМ, ӘМ, ДСМ, ЕХӘҚМ, МСМ, СИМ, МҚІА).

6. Заң жобасын дайындау жөніндегі жұмыс тобының құрамына ғылыми-зерттеу ұйымдар, үкіметтік емес ұйымдар мен қоғамдық бірлестіктер, ғалымдар және т.б. қатысуы (АҚДМ, АШМ, ӘМ, ДСМ, ЕХӘҚМ, МСМ, СИМ).

7. Заң жобалары бойынша жария тыңдаулардың өткізілуі (АҚДМ, АШМ, ДСМ, ЕХӘҚМ, ҚМ, СИМ).

Өз кезегінде, қолданыстағы заңнамамен қарастырылған Мәжіліске енгізілетін заңнамалық актілер жобаларының әзірлеушілері бола алу (Заңның 17-бабының 1-тармағы) және Мәжіліске енгізілетін заң жобаларын әзірлеу туралы ұсыныстарды Президенттің қарауына енгізу (Заңның 17-бабының 2-тармағы) сияқты жұртшылықтың қатысуына берілген екі мүмкіндік іс жүзінде тәжірибеде орын алмағандығы анықталды.

Ал, НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасау барысында мүдделі тұлғалардың құқықтық мониторинг қорытындылары бойынша дайындалған ұсыныстарын ескеру (Заңның 15-бабының 4-тармағы) туралы норманың қолданылу фактілерін ДСМ, АШМ, БҒМ және МҚІА атап өткен. Алайда, осы мелекеттік органдардың жауабын талдай келе БҒМ НҚА жобаларын дайындау жоспарларын емес заң жобасын, АШМ мен МҚІАде жоспар емес заң жобасын жасауға ҰКП өкілдерінің қатысқанын меңзегені анықталды. Демек, АШМ, БҒМ және МҚІА Заңның 15-бабының 4-тармағын тәжірибеде қолданды деген тұжырым жасай алмаймыз.

Азаматтар мен ұйымдар заң жобаларынан басқа өзге де НҚА әзірлеу жөнінде ұсыныстар енгізуін немесе НҚА жобаларын әзірлеп, тиісті мемлекеттік басқару органдарының қарауына беруін көздейтін норманың МҚІА қолданылу фактісін тереңірек зерттей келе жұртшылық тарапынан НҚА әзірлеу туралы емес, әзірленіп, интернет-ресурске жарияланған заң жобасы бойынша ұсыныстар туралы жазылғаны анықталды. Демек, бұл ретте де жоғарыда аталған норманың қолданылу фактісі орын алған жоқ.

Сонымен бірге, сұрау хат бойынша келіп түскен жауаптар негізінде ДСМ нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың міндетті емес нормаларын іс жүзінде қолдануда көшбасшы екендігі байқалды. Бұған қоса

ДСМ жауаптары мазмұны жағынан ең сапалы, нақты, қойылған сұрақтардың бәрі қамтыған.

ЖАО бойынша жағдай басқаша. Олардан келген жауаптар негізінде жасалған сапалық талдаудың нәтижесінде нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тарту бойынша қолданыстағы заңнамада көзделген 9 түрлі міндетті емес болып табылатын қатысу нысандарының іс жүзінде төмендегі 5 түрі қолданылғаны анықталды:

1. НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасау барысында мүдделі тұлғалардың құқықтық мониторинг қорытындылары бойынша дайындалған ұсыныстарын ескеру (*Түркістан*).

2. Азаматтар мен ұйымдар заң жобаларынан басқа өзге де НҚА әзірлеу жөнінде ұсыныстар енгізуі немесе НҚА жобаларын әзірлеп, тиісті мемлекеттік басқару органдарының қарауына беруі (*Түркістан*).

3. Білім саласы мамандары, ғылыми ұйымдар мен қызметкерлер, қоғамдық бірлестіктердің өкілдерін НҚА жобаларын дайындауға тарту (*Атырау*).

4. НҚА жобаларына ғылыми сараптама жүргізу (*Алматы обл., Павлодар*).

5. Заң жобалары бойынша жария тыңдауларды өткізу (*Жамбыл, Қызылорда*).

Бұл ретте, нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тарту бойынша қолданыстағы заңнамада көзделген 9 түрлі міндетті емес болып табылатын қатысу нысандарының екі түрі тек заң жобалау жұмысына қатысты екендігін ескерген жөн. Себебі, мемлекеттік басқару тәжірибесінде ЖАО заң жобаларын әзірленуі болған емес. Дегенмен, Жамбыл және Қызылорда облыстарында нормашығармашылық қызметті жүзеге асыру барысында жария тыңдаулар өткізілгендігі анықталды. Осы орайда, жергілікті атқарушы органдармен нормашығармашылық қызметке жұртшылықты жария тыңдаулар өткізу арқылы қатыстыру фактілерін Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 19-тармағы аясында қарастыруды жөн көрдік.

Талдау нәтижесінде ЖАО қолданыстағы заңнамада бекітілген төмендегі қатысу нысандары қолданылмайтындығы анықталды:

1. Президент тапсырмасы бойынша Мәжіліске енгізілетін заңнамалық актілер жобаларының әзірлеушілері бола алуы (*Заңның 17-бабының 1-тармағы*).

2. Ұйымдар мен азаматтар Мәжіліске енгізілетін заң жобаларын әзірлеу туралы ұсыныстарды Президенттің қарауына енгізуі (*Заңның 17-бабының 2-тармағы*).

3. НҚА жобасын шарттық негізде мамандардың, ғылыми мекемелер, ғалымдар және ғылыми ұжымдардың, ҰКП, ЖКСБ, шетелдіктер, сарапшылардың әзірлеуі (*Заңның 18-бабының 1-тармағы*).

4. Заң жобасын дайындау жөніндегі жұмыс тобының құрамына ғылыми-зерттеу және үкіметтік емес ұйымдар мен қоғамдық бірлестіктер, ғалымдар және т.б. қатысуы (*Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 17-тармағы*).

Сонымен бірге, Заңның 15-бабының 4-тармағында НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасау процесіне жұртшылықты қатыстыру көзделген, алайда Түркістан облысының әкімдігі ұсынған ақпаратқа сәйкес жоспарды әзірлеуге емес, әкім қаулысының жобасын әзірлеуге жұртшылықты қатыстыру фактісі орын алған. Ал, Заңның 17-бабының 7-тармағымен азаматтар мен ұйымдар заң жобаларынан басқа өзге де НҚА әзірлеу жөнінде ұсыныстар енгізу немесе НҚА жобаларын әзірлеп, тиісті мемлекеттік басқару органдарының қарауына беру көзделіп отыр. Осы қатысу нысаны бойынша Түркістан облысы ұсынған ақпарат бойынша, біріншіден, бұл процеске тек ҰКП қатысқан, екіншіден, олар жаңа қаулы жобасын әзірлеуге байланысты емес, осы әкімдікпен әзірленген қаулы жобасына ұсыныс берген. Демек, тағы да екі қатысу нысандары іс жүзінде орын алған жоқ деп тұжырымдаймыз.

Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың міндетті емес нормаларын іс жүзінде қолдануда көшбасшы аймақ анықталмады. Себебі, олар бір аймақ бір ғана міндетті емес қатысу нысанын іске асырған.

ОМО мен ЖАО нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тарту бойынша қолданыстағы заңнамада көзделген міндетті емес қатысу нысандарының іс жүзінде қолданылуына жасалған талдау нәтижелеріне ортақ қорытындылар шығаруға болады:

- 6 ОМО (барлығы 19) және 5 ЖАО (барлығы 17) қолданыстағы заңнамамен көзделген, бірақ міндетті емес болып табылатын қатысу нысандарын іске асырған;

- 9 түрлі міндетті емес болып табылатын қатысу нысанының 7-і ОМО, ал 3-і ЖАО қолданылған;

- қолданылуы бойынша ең көп тараған қатысу нысаны - НҚА жобаларына ғылыми сараптама жүргізу (*ИИМ, АҚДМ, ӘМ, ДСМ, ЕХӘҚМ, МСМ, СИМ, МҚІА, Алматы обл., Павлодар*);

- қолданылуы бойынша ең аз тараған қатысу нысаны - азаматтар мен ұйымдар заң жобаларынан басқа өзге де НҚА әзірлеу жөнінде ұсыныстар енгізуі немесе НҚА жобаларын әзірлеп, тиісті мемлекеттік басқару органдарының қарауына беруі (*ДСМ, МҚІА*) және НҚА жобасын шарттық негізде мамандардың, ғылыми мекемелер, жекелеген ғалымдар және ұжымдардың, ҰКП, ЖКСБ, шетелдіктер, тиісті салалардағы сарапшылардың әзірлеуі (*ӘМ, ДСМ*);

- мүлдем қолданыста болмаған қатысу нысандары - Мәжіліске енгізілетін заңнамалық актілер жобаларының әзірлеушілері бола алу (Заңның 17-бабының 1-тармағы) және Мәжіліске енгізілетін заң жобаларын әзірлеу туралы ұсыныстарды Президенттің қарауына енгізу (Заңның 17-бабының 2-тармағы);

- міндетті емес қатысу нысандарын қолдануда ең белсенді мемлекеттік орган – ДСМ (6 түрлі қатысу нысанын жүзеге асырған).

Мемлекеттік басқару органдардың нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тартуына мүмкіндік беретін міндетті емес нормалардың іс жүзінде қолданылу барысына талдау жасау нәтижесінде тағы да бір

ескерілетін жағдай анықталды. Жұртшылықтың нормашығармашылық процеске қатысуын көздейтін, міндетті емес деп табылған нормалар қолданыстағы заңнамада көзделгенімен, осы қатысу нысандарының көпшілігі бойынша іске асыру тәртібі реттелмеген. Мәселен, НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасау барысында мүдделі тұлғалардың құқықтық мониторинг қорытындылары бойынша дайындалған ұсыныстарын ескеру; Президент тапсырмасы негізінде Мәжіліске енгізілетін заңнамалық актілер жобаларының әзірлеушілері бола алу; ұйымдар мен азаматтар Мәжіліске енгізілетін заң жобаларын әзірлеу туралы ұсыныстарды Президенттің қарауына енгізуі, азаматтар мен ұйымдар заң жобаларынан басқа өзге де НҚА әзірлеу жөнінде ұсыныстар енгізу немесе НҚА жобаларын әзірлеп, тиісті мемлекеттік басқару органдарының қарауына беру сияқты қатысу нысандары бойынша ереже тек бір ғана баппен шектеледі. Бұл қатысу нысандары қалай, қашан орын алу керек екендігі және оның нәтижелері бойынша мемлекеттік басқару органдарымен қолданылатын шаралар айқындалмаған. Дегенмен, НҚА жобалары бойынша ғылыми сараптама жүргізу және оларды әзірлеу бойынша тиісті ғылыми ұйымдар мен ғалымдарды тарту процесі заңнамалық тұрғыда толық регламенттелген. Заң жобалары бойынша жария тыңдаулардың өткізілуі бойынша тәртіп қысқаша түрде Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 19-тармағымен реттелгенімен, жария тыңдаулардың нәтижелерімен жұмыс және оған қатысқан жұртшылық өкілдерімен кері байланыстың орнатылу тәртібі қарастырылмаған.

Жоғарыдағы талдаудың нәтижесі негізінде нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруды көздейтін міндетті емес сипатқа ие нормалардың іс жүзінде қолданылуына өз тарапымыздан баға беру қажет деп санаймыз:

- мемлекеттік басқару органдары нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруға мүмкіндік беретін міндетті емес қатысу нысандарының іске асырылу тәртібі заңнамалық тұрғыда регламенттелмеген;

- мемлекеттік басқару органдары нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруға мүмкіндік беретін, бірақ оны міндеттемейтін нормаларға аса қажеттілікпен қарамайды. Оған дәлел ретінде, сұрау хатқа келген жауаптардың көпшілігінде әдетте НҚА жобалары бойынша міндетті түрде жүргізілетін - қоғамдық кеңестердің қарауына жолдау, көпшілік талқылауға орналастыру, интернет-ресурста жариялау сияқты іс-шараларды басшылыққа алатындығы көрсетілген. Мемлекеттік басқару органдары міндетті қатысу нысандары жеткілікті деп есептейді;

- егер сұрау хатта нақты тізімге енгізіліп көрсетілмесе, кейбір жұртшылықты нормашығармашылық қызметке тартуға мүмкіндік беретін нормалардың бар екендігіне мемлекеттік басқару органдары бұрын сонды назар аудармаған;

- ОМО салыстырғанда ЖАО нормашығармашылық процеске жұртшылықты тартуға деген белсенсіздік байқалады. Өз кезегінде, бұл «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» құру барысына тосқауыл болатын факт ретінде қабылданады. Себебі, тікелей халықпен тығыз қарым-қатынаста

болатын жергілікті атқарушы органдар өз қызметі аясында, соның ішінде нормашығармашылық процесте қоғам өкілдері мен азаматтармен белсенді өзара іс-қимыл жасағаны жөн [123].

Заңшығармашылық процесс аясында мемлекеттік басқару органдарының жұртшылықты тартуға мүмкіндігі көбірек. Осының негізінде қолданыстағы тәжірибеге сүйеніп, заңшығармашылық қызмет ОМО деңгейінде жүзеге асырылады. Демек, ЖАО заңшығармашылық қызметтен көбінесе тыс қалады. Осы ретте, заңшығармашылық қызмет аясында ғана көзделген жұртшылықты тартуға бағытталған нормаларды өзге де НҚА бойынша нормашығармашылық қызметке бейімдеу қажет деген қорытынды жасаймыз.

Зерттеу жұмыстың 2.1 бөлігінде қолданыстағы заңнамаға жасалған талдаудың нәтижесінде мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстыруға құқықтық негіз болатын нормалар анықталған болатын. Осы нормаларды тереңірек зерделей келе, бүгінгі күнде нормашығармашылық қызметке қатысудың заңнамамен көзделген тікелей және жанама қатысу нысандарына жататын бірқатар қатысу тетіктері бар екендігі белгіленді. Өз кезегінде, анықталған қатысу нысандарының көпшілігі жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке қатысуын міндеттемейді, тек мемлекеттік органдар қажет деп тапса ғана қатыстыруға мүмкіндік береді. Жоғарыда осы міндетті емес сипатқа ие нормалардың іс жүзінде қолданылу фактілері бойынша талдау жасалып, оның нәтижелері бойынша қорытындылар жасалды. Алайда, қолданыстағы заңнамада, сонымен бірге, мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстыруды міндеттейтін бірқатар нормалар бар. Диссертациялық жұмыстың келесі бөлігінде мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықтың қатысуын міндеттейтін нормалардың іс жүзінде қолданылуы бойынша талдау жасалынады.

2.3 Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты міндетті қатыстыру нысандарының іске асырылу жағдайына талдау

Зерттеу жұмысының осы бөлімінде мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстырудың міндеттілігін көздейтін құқықтық нормалардан туындайтын қатысу нысандарының іске асырылуына талдау жасалады.

Қолданыстағы заңнаманы талдау негізінде нормашығармашылық қызметке қатысу міндеттілігін көздейтін 1 тікелей және 3 жанама қатысу нысандары айқындалды:

1) заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобаларының міндетті көпшілік талқылануы (*Заңның 18-бабының 8-тармағы, Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидалары 2-тармағының 2) және 13) тармақшалары, Заңға тәуелді НҚА жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидаларының 9 және 33-тармақтары*);

2) НҚА жобаларының қоғамдық кеңестердің қарауына жолдануы (*Заңның 20-бабы, Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидалары 2-тармағының 9) тармақшасы, Заңға тәуелді НҚА жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидаларының 11 және 34-тармақтары*);

3) заң жобалары тұжырымдамаларын және НҚА жобаларын әзірлеуші органның интернет-ресурсында орналастыру (*Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидалары 2-т. 2) және 13) тармақшалары, Үкімет Регламентінің 34-1-тармағы, Заңға тәуелді НҚА жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидаларының 9-тармағы*);

4) заң жобалары тұжырымдамаларының Заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссия отырысында қаралуы (*Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларының 2-тармағының б) тармақшасы*).

Заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобаларының міндетті көпшілік талқылануы

Заң жобалары тұжырымдамалары мен НҚА жобаларының міндетті көпшілік талқылауы Порталда жүзеге асырылады және директивтік сипатқа ие. Көпшілік талқылау өткізілетін Портал «Ұлт жоспары – 100 нақты қадам» бағдарламасын жүзеге асыру аясында қолданысқа енгізілді [11, 124, 125]. Портал нормашығармашылық процеске жұртшылықты әлемнің озық елдерінде қолданылатын краудсорсинг технологиясы арқылы белсенді тартуды көздейді. Портал жүктелген міндеттерді іс жүзінде қаншалықты орындайтыны және нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуын жетілдірудегі үлесін анықтау мақсатында көпшілік талқылау тәртібі мен Портал қызметіне талдау жасалды.

Аталған талдау төмендегі процестерді қамтыды:

- Портал жұмысын ұйымдастыруға қатысты құжаттарға контент-талдау;
- Порталға контент-талдау;
- мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық процесс саласындағы қызметкерлерімен сарапшылық сұхбат;
- Порталдың жұмысы бойынша онлайн-сұрау.

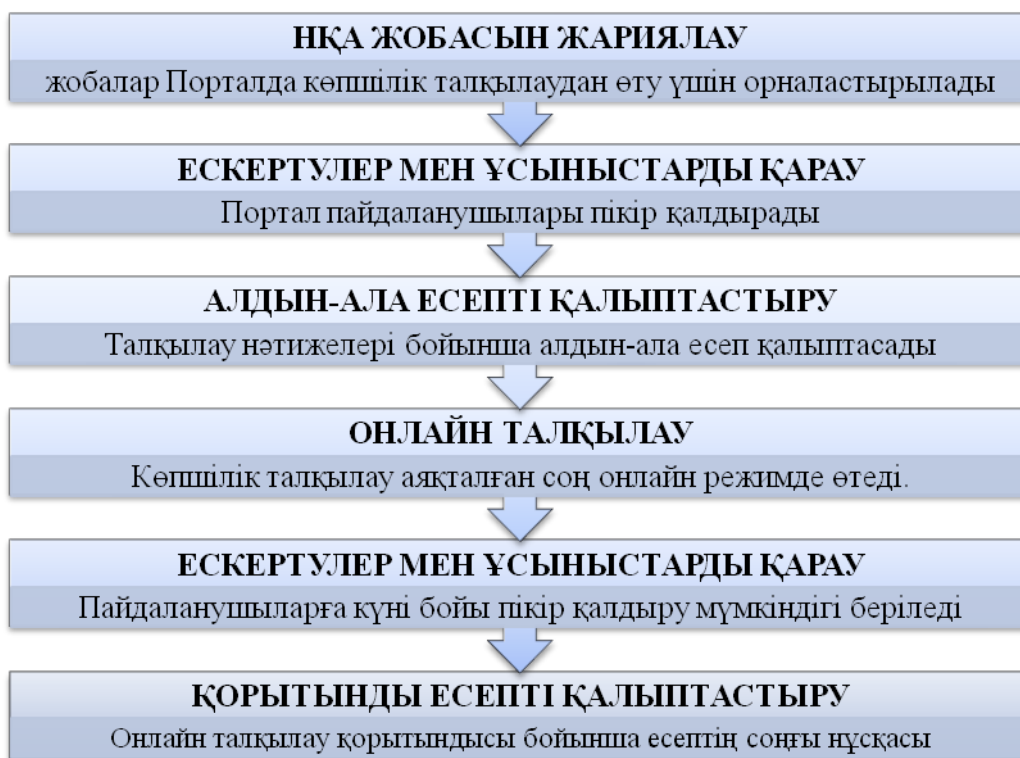
Портал жұмысын ұйымдастыруға қатысты құжаттарға контент-талдау

Порталда жобалар бойынша көпшілік талқылауды өткізу тәртібін ақпараттандыру саласындағы уәкілетті орган Әділетминімен келісіп белгілейді [18]. Осыған орай, Порталға заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобаларын орналастыру және оларды көпшілік талқылау қағидалары (бұдан әрі – Көпшілік талқылау қағидалары) бекітілген [126].

Портал «Электрондық үкімет» веб-порталының құрамдас бөлігі болып табылады. Порталда заң жобалары тұжырымдамаларының және НҚА жобалары мүдделі мемлекеттік органдарға келісуге жібергенге дейін орналастырылады. Көпшілік талқылаудың негізгі мерзімі 10 жұмыс күні, шұғылдығына қарай 5 күнтізбелік күнге дейін қысқартылуы мүмкін. Жобалар бойынша түскен ескертулер мен ұсыныстарды қабылдау немесе бас тарту туралы шешім әзірлеуші органмен талқылау аяқталған соң 3 жұмыс күнде

кабылданады [126]. Көпшілік талқылау нәтижесінде дайындалған есеп дайындалып, Порталда жарияланады. Есеп жарияланғаннан кейін 1 жұмыс күні ішінде әзірлеуші орган белгілеген мерзімде онлайн режимдегі қосымша көпшілік талқылау өтеді. Онлайн талқылау аяқталғаннан соң порталда есептің соңғы нұсқасы жарияланады [126].

Көпшілік талқылау процесі Порталдың ресми сайтында (сурет 10) көрініс тапқан [127].



Сурет 10 – Көпшілік талқылау процесі

Ескертпе – «Ашық НҚА» интернет-порталынан алынды [127].

Көпшілік талқылау қағидаларына жүргізілген контент-талдау нәтижесінде Порталдағы қолданушылардың белсенділігі мен көпшілік талқылаудың тиімділігіне кері әсер ететін бірқатар фактілер анықталды:

- көпшілік талқылау бойынша белгіленген мерзімнің қысқа болуы және мүдделі ұйымдармен келіскенге дейін аяқталуы процестің формальділігін білдіреді;

- көпшілік талқылаудың ақырғы нәтижесі тиісті нысандағы есеппен шектелуі оның тәжірибеде қолданылуға бағытталмағандығын көрсетеді;

- негізгі көпшілік талқылау нәтижесі бойынша есеп жарияланған соң онлайн режимде орын алатын қосымша көпшілік талқылаудың нақты мерзімі белгіленбегендігі – жобаны әзірлеуші мемлекеттік орган тарапынан осы қосымша көпшілік талқылауға көп қолданушыларды тартуға қызығушылығының жоқтығын меңзейді;

- НҚА жобалары мен заң жобаларының тұжырымдамаларын міндетті түрде Порталда жариялау туралы талаптың түпкілікті мақсаты жобаны

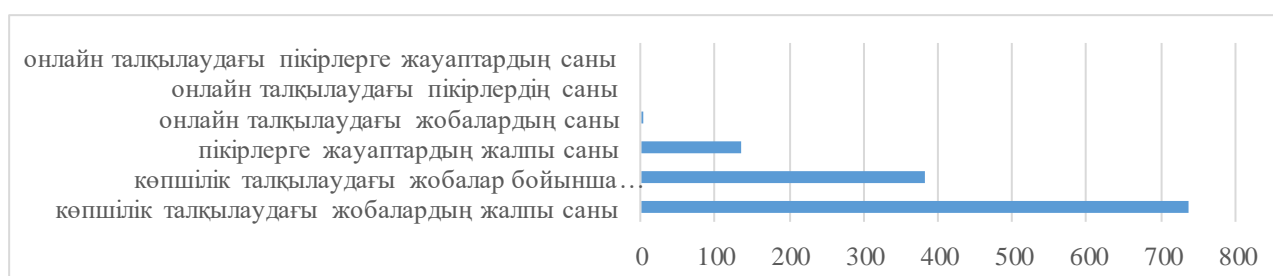
Порталда орналастырумен шектелген. Себебі, жобалар бойынша белгілі бір түсініктемелер санының болуы талап етілмейді;

- жоба бойынша пікір қалдыру үшін жобаның құрылымдық элементтерін көрсету және пікірді негіздеу талап етіледі [126]. Заң саласынан хабарсыз азаматтарға өздерінің ескертулері мен ұсыныстарын «тиісінше негіздеу» қиынға түседі;

- НҚА және заң тұжырымдамаларының жобаларын көпшілік талқылауда жұртшылықтың белсенділігін арттыруға бағытталған іс-шаралар мен оларды жүзеге асыру міндеті не Порталдың жұмысын ұйымдастыруға уәкілетті органға, не болмаса жобаны әзірлеуші мемлекеттік органға қатысты қарастырылмаған.

Порталға контент-талдау жүргізу

Контент-талдау Портал әлеуетін пайдалану деңгейі мен оның тиімділігін анықтау мақсатында жұртшылықтың порталға кіру жиілігі мен және онда орналастырылған материалдардың өзектілігі тұрғысынан жүргізілді. 2020 жылғы 23 наурызда қарастырылған ақпарат бойынша (сурет 11) көпшілік талқылаудағы 737 жоба бойынша 383 пікір жыне 135 ғана жауап түскен. Онлайн режиміндегі қосымша көпшілік талқылауда 1 жоба бойынша пікір берілмеген. Портал архивінде жалпы 46077 жоба бар.



Сурет 11 - Көпшілік талқылаудың статистикасы

Ескертпе – Автормен [127] дереккөз негізінде құралған.

Порталдағы статистика, ондағы көпшілік талдаудағы жобалар бойынша бірқатар мәселелердің бар екендігін куәландырады. Мысалы, Порталда 737 жоба бар, ал әрбір жобаның орта есеппен 10-15 құрылымдық бөлігі бар дегеннің өзінде 10000-ға жуық норма бойынша 383 ғана пікірдің болуы, біріншіден, Портал қолданушылардың белсенді еместігін көрсетеді, екіншіден, көпшілік талқылау орын алды деп тұжырым жасауға келмейді. Ал, бар-жоғы 383 пікір бойынша жауап саны 135 болуы әзірлеуші мемлекеттік органдар қолданушылардың пікірін ескермейтінін, кері байланыстың тұрақсыздығын және қолданушылар тарапынан да белсенділіктің жоқтығын көрсетеді. Сонымен бірге, 737 жоба көпшілік талқылауда бола тұра, неге 1 ғана жоба бойынша онлайн режимдегі қосымша талқылау орын алып отырғаны да сұрақ туғызады. Демек, әзірлеуші мемлекеттік органдар тарапынан ешқандай қызығушылық жоқ не болмаса жұртшылықтың пікіріне мүдделі емес деген қорытынды туындайды.

Порталда қалыптасқан статистикаға, көпшілік талқылау процесіне теріс әсер ететін, мазмұны тереңірек зерделеу барысында анықталған мынадай факторлар бар.

Біріншіден, көпшілік талқылау аясында пікір қалдырудың екі жолы бар: ресми кіру немесе тіркелу арқылы және авторизациясыз пікір қалдыру. Кіру немесе тіркелу үшін ЭЦҚ талап етілсе, авторизациясыз пікір қалдыру үшін қажет емес, бірақ қолданушы толық аты-жөнін және электрондық мекенжайын көрсетуге міндетті. Өз кезегінде, бұл талап кейбір пайдаланушылар үшін кедергі болып табылады. Жеке тұлғалардың белгілі бір санаты Порталда пікір қалдыру кезінде өз деректерінің анонимділігін сақтауды қалауы ықтимал. Осылайша Порталда пікір қалдыру процесі күрделенеді.

Сонымен қатар, авторизациялау жүйесі әзірлеуші мемлекеттік органдар үшін НҚА жобаларының төңірегінде пікірталасты олардың әлеуметтік akkaунттарына тартуға себеп болуы мүмкін. Бұл өз кезегінде НҚА жобаларын көпшілік талқылаудың ресми түрде Порталда орын алуын төмендетеді.

Екіншіден, көпшілік талқылау үшін Порталда орналастырылған жобалардың мәтіні осы жобаның ерекшелігі және заң терминологиясымен таныс емес адамдардың түсінуіне қиын соғады. Заң саласындағы, жобамен реттелетін қатынастар саласымен таныс мамандар, мысалы, дәрігерлер кәсіби терминдер анықтамаларды түсіне алады, бірақ бұл жоба мамандардан басқа қарапайым халыққа да қатысты қолданылатынын ескеру қажет.

Үшіншіден, Портал өзекті емес мәліметтермен жүктелген. Архивтен басқа, көпшілік талқылау мерзімі өзекті жобалар бойынша парақшаларды ашып, Порталда көпшілік талқылаудан өтіп жатқан жобалар санының кейбір жобалардың қайталану есебінен жасанды түрде ұлғайтылғандығы байқалады. Мысалы, 2019 жылғы 15 сәуірдегі жағдай бойынша «аудандық мәслихаттың 2017 жылғы 30 желтоқсандағы № 20/162 «Бейнеу селосының 2018 - 2020 жылдарға арналған бюджеті туралы» шешіміне өзгерістер енгізу туралы» НҚА жобасы төрт рет кездесті. Демек, бұл Порталда уақтылы жаңарту бойынша жұмыс жүргізілмейтінін дәлелдейді.

Сонымен қатар, Порталда жобалардың бірнеше нұсқасының болуы да теріс тәжірибе болып табылады. Әзірлеуші мемлекеттік орган жобаны бірнеше нұсқада мақсатты түрде Порталға орналастыра алады. Бұл кейіннен Әділетминіне не болмаса өзге де мүдделі тарапқа көпшілік талқылау қорытындылары бойынша неғұрлым қолайлы нұсқадағы есепті ұсынуға мүмкіндік береді.

Порталда уақтылы жаңарту бойынша жұмыс жүргізілмейтінінің тағы бір дәлелі - онда көпшілік талқылау жабық деп жарияланған НҚА жобалары көпшілік талқылау өтіп жатқан парақшалардан көрінеді. Бұл жобалар «мұрағат» бөліміне енгізілмеген. Мысалы, 2019 жылғы 15 сәуірдегі жағдай бойынша «Салық және бюджетке төленетін басқа да міндетті төлемдер туралы» Қазақстан Республикасы Кодексінің жобасы жария талқылау 2017 жылғы 11 қыркүйекте аяқталған, бірақ бұл жоба мұрағатқа жіберілмеген. Мұндай фактінің болуы жалпы статистикаға әсер етеді және

көпшілік талқылаудағы НҚА жобаларының санын жасанды түрде арттырады [127].

Басқалармен қатар, Порталға контент-талдау көпшілік талқылаудағы нақты жобаны негізге ала отырып, қолданушылардың оған кіру жиілігі бойынша статистика жасауға мүмкіндік берді (кесте 6).

Кесте 6 - Порталға кіру жиілігі бойынша статистика

Порталда жарияланған НҚА мен заң жобалары тұжырымдамаларының (2018 жылығы 27 шілдедегі жағдай бойынша)	Мысалға алынған жоба: Тұрғын-үй қатынастары мәселелері бойынша
28374 жоба (қайталанған нұсқаларды қоса алғанда)	1 жоба (қайталаусыз)
487 жоба көпшілік талқылау кезеңінде	14 күнтізбелік күн ішінде 207 қарау
21034 жоба бойынша талқылау жабық	1 пікір
Әр жоба көпшілік талқылауда 10 жұмыс, 14 күнтізбелік күн болады (шұғыл сипатқа ие жобалар үшін – күнтізбелік күн)	Пікірге жауап қайтарылмаған
Жобалар бойынша пікірлер саны орта есеппен 1 жобаға 50-100 пікірден аспайды	13-27.04.2017 ж. аралығында көпшілік талқылауда болған
Ескертпе – Автормен [127] дереккөз негізінде құралған.	

Жоғарыдағы статистика Порталдың жұмысына шолу, атап айтқанда оның жұмысы басталғаннан бастап НҚА мен заң жобаларының тұжырымдамалары қандай саны жарияланды, қанша жоба көпшілік талқылауда және қанша жоба жария талқылау үшін жабық туралы ақпарат береді. Арнайы есептегіштің және қосымша ақпараттың жоқтығынан белгілі бір уақытта (*тәулік, апта, ай және т.б.*) Порталға кірушілер саны мен жиілігін анықтау мүмкін болмады.

Порталдың басты бетінде оның алдына қойылған міндеттер көрсетілген [127]. Олар: қолданушыларына көпшілік талқылауға орналастырылған жобалар бойынша қолжетімділікті; Портал пайдаланушыларынан түскен пікірлер, дауыс берулер бойынша кері байланысты; НҚА арқылы енгізіліп жатқан жаңалықтар бойынша қоғамдық көріністі қалыптастыруды; нормашығармашылық процесте қажет болатын болашақта жүргізілетін талдау үшін қорытынды есепті қалыптастыруды қамтамасыз ету. Алайда, Порталға кіру жиілігі бойынша статистика, жобалар бойынша түскен пікірлер санын басшылыққа ала отырып, Портал көрсетілген 4 міндеттің ешқайсысын тиісті деңгейде орындап жатқан жоқ деген тұжырым жасалды.

Бірінші міндеттің тиісті деңгейде орындалуына жоғарыда атап өткен авторизация; пікір қалдыру үшін құрылымдық элементті көрсету мен пікірді негіздеу; Порталда орналасқан жоба мәтіндерінің баршаға бірдей түсінікті болмауы, көпшілік талқылау мерзімінің қысқа және мүдделі мемлекеттермен

келісуге дейін болуы; пікір қалдырушының анонимділігі сақталмауы деген факторлар кедергі болып отыр.

Екінші міндеттің орындалмауына, көпшілік талқылау аясында Портал пайдаланушыларынан түскен пікірлерге берілген жауап санының әлдеқайда аздығы мен онлайн режимдегі қосымша талқылаудан ғана жоба өтіп жатқандығы және ол бойынша ешқандай дауыс берудің болмауы негіз болады.

Үшінші міндет бойынша статистика арқылы Порталда көпшілік талқылауға орналастырылған 737 жоба бойынша 383 қана пікірдің болуы, іс жүзінде талқылау болмаған НҚА арқылы енгізіліп жатқан жаңалықтар бойынша қоғамдық көріністі қалыптастыру мүмкін емес.

Төртінші міндеттің тиісті орындалмауы - Порталда орналастырылған жобалардың көпшілігі бойынша түскен пікірдің болмашы жағдайында (*10-нан аз*) жасалып жатқан қорытынды есептің нормашығармашылық процесте маңызды болмайтынымен негізделеді.

Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық процесс саласындағы қызметкерлерімен Порталдың жұмысы мен онда өтетін көпшілік талқылау бойынша сарапшылық сұхбат

Мемлекеттік басқару органдарының қызметкерлерімен өткізілген сарапшылық сұхбат әдіснамасы мен нысан қоса беріледі (Қосымшалар В, Г).

Сұхбаттың нәтижелері бойынша ақпарат кесте 7-де көрініс тапқан және төмендегіні көрсетті:

1. Респонденттердің басым бөлігі жобаларды Порталда көпшілік талқылаудан өткізуді заңнама талабын орындау үшін ғана қолданады және Порталдың қызметі, міндеттері мен қағидаларына қызығушылық танытпайды;

2. Портал өз алдына қойған міндеттерін тиісті деңгейде орындай алмауда:

- көпшілік талқылау аясында Портал қолданушыларынан түскен пікірлер бойынша кері байланыс тұрақты қамтамасыз етілмейді;

- НҚА арқылы енгізіліп жатқан жаңалықтар бойынша қоғамдық көріністі қалыптастыруға Порталдың әлеуеті жетпейді;

- Порталдағы ақпарат нормашығармашылық процесте қажет болатын болашақта жүргізілетін талдау үшін қорытынды есеп жасауға жеткіліксіз;

- Портал қолданушылары тарапынан көпшілік талқылау аясында қандай да бір тұжырымды ескертулер мен ұсыныстар өте аз түседі.

3. Көпшілік талқылау нәтижесінде тұжырымды ескертулер мен ұсыныстардың болмауына әсер ететін факторлар: азаматтардың құзыреттілігі төмен, жұртшылықтың пікірін назарға алмау, ақпараттың жетіспеушілігі, өз пікірінің ескерілетініне сенбеу, азаматтардың қызығушылығы төмен, мемлекеттік органдардың қызығушылығы төмен, жобалардың мазмұны күрделі, интерфейс ыңғайсыз.

4. Мемлекеттік органдармен жобаны белсенді көпшілік талқылаудан өткізу үшін қосымша нысандағы шаралар қолданылу деңгейі төмен;

5. Порталдағы көпшілік талқылау статистикасы көпшілік талқылау орын алмағанын, күтілетін нәтиже алу үшін жеткіліксіз және кері байланыс тиісті деңгейде емес екендігін көрсетті.

Кесте 7 - Сарапшылық сұхбат нәтижелері

1 Сіз «Ашық НҚА» порталы жұмысының қағидаларымен таныссыз ба?							
Таныспын		Таныс емеспін			Жартылай таныспын		
22		26			23		
2 Сіз қалай ойлайсыз, «Ашық НҚА» порталы алдына қойылған негізгі міндеттерін орындай алып жатыр ма? Егер орындаса/орындамаса қандай нақты міндеттері екендігін атап өтесіз бе?							
2.1 Портал қолданушыларына көпшілік талқылауға орналастырылған жобалар бойынша қолжетімділікті қамтамасыз етеді ме?							
қамтамасыз етеді		қамтамасыз етпейді			жартылай қамтамасыз етеді		
12		43			16		
2.2 Портал қолданушыларымен кері байланыс қамтамасыз етіледі ме?							
қамтамасыз етіледі		қамтамасыз етілмейді деп			жартылай қамтамасыз етіледі		
6		61			4		
2.3 Портал НҚА арқылы енгізіліп жатқан жаңалықтар бойынша қоғамдық көріністі қалыптастырады ма?							
Қалыптастырады		қалыптастырмайды			жартылай қалыптастырады		
4		61			6		
2.4 Нормашығармашылық процесте қажет болатын болашақта жүргізілетін талдау үшін қорытынды есептемені қалыптастырады ма?							
қалыптастырады		қалыптастырмайды			жартылай қалыптастырады		
6		61			4		
3 Сіздің тәжірибеңізде «Ашық НҚА» порталының қолданушылары тарапынан көпшілік талқылау аясында қандай да бір маңызды ескертулер мен ұсыныстар келді ме, олар жобаның мазмұнын белгілі бір түрде өзгеруіне әкелді ме?							
Келді, жобаның мазмұнына әсер етті		Келді, жобаның мазмұнына әсер еткен жоқ			Келген жоқ		
1		10			60		
3.1 Маңызды ескертулер мен ұсыныстардың түспеу себебі неде?							
азаматтардың құзыреттілігі төмен	меморганда рда қызығушылық жоқ	Интерфейс ыңғайсыз	жұртшылық пікіріне құлақ аспайды	жобалардың мазмұны қиын	азаматтардың қызығушылық жоқ	ақпарат аз	пікірінің ескерілетініне сенбейді
7	15	2	5	6	13	12	11
4 Көпшілік талқылау процесіне жұртшылықты тарту үшін оны «Ашық НҚА» порталында орналастырудан басқа қандай шаралар қолданылады?							
қолданылмайды		әлеуметтік желілерде талқылау		пресс-конференциялар, форумдар мен дөңгелек үстелдер өткізу		БАҚ-да талқылау	
44		2		8		7	
5 «Ашық НҚА» порталында орналастырылған статистиканы қалай түсіндіре аласыз?							
көпшілік талқылау орын алған жоқ		тиісті нәтиже алу үшін жеткіліксіз			кері байланыс тиісті деңгейде емес		
28		24			19		
Ескертпе – Сарапшылық сұхбат нәтижелері бойынша автормен құралған							

Портал мен көпшілік талқылау барысында қалыптасқан тәжірибенің мазмұнын талдай келе, кедергі келтіруші мәселелер жобаны әзірлеуші мемекеттік органы тарапынан көпшілік талқылауға шынайы қызығушылық болса шешілуі мүмкін деген тұжырым жасалды.

Бүгінгі күні бір жоба бойынша пікір емес, Порталды қараудың өзі 10-нан аспайтын жағдайлар тіркелгенде [128], ескертулер мен ұсыныстардың тұжырымдылығы туралы айту ерте. Басты мәселелер- Порталдың жұртшылық арасында ғана емес, мемлекеттік басқару органдары қызметкерлері арасында танымал болмауы, пайдаланушылардың белсенсіздігі, мемлекеттік органдардың шынайы қызығушылық танытпауы.

«Ашық НҚА» порталының жұмысы бойынша жұртшылық арасында онлайн-сауалнама

Онлайн-сауалнама бойынша келесідей нәтижелер алынды. Онлайн-сауалнама әдіснамасы мен нысаны қоса беріледі (Қосымшалар F, D).

Жұртшылық Портал және онда өтетін жобалар бойынша көпшілік талқылау мүмкіндігі туралы өте төмен деңгейде хабардар (сурет 12). Демек Портал қызметі бойынша тиісті деңгейде насихаттау жұмыстары жүргізілмейді.

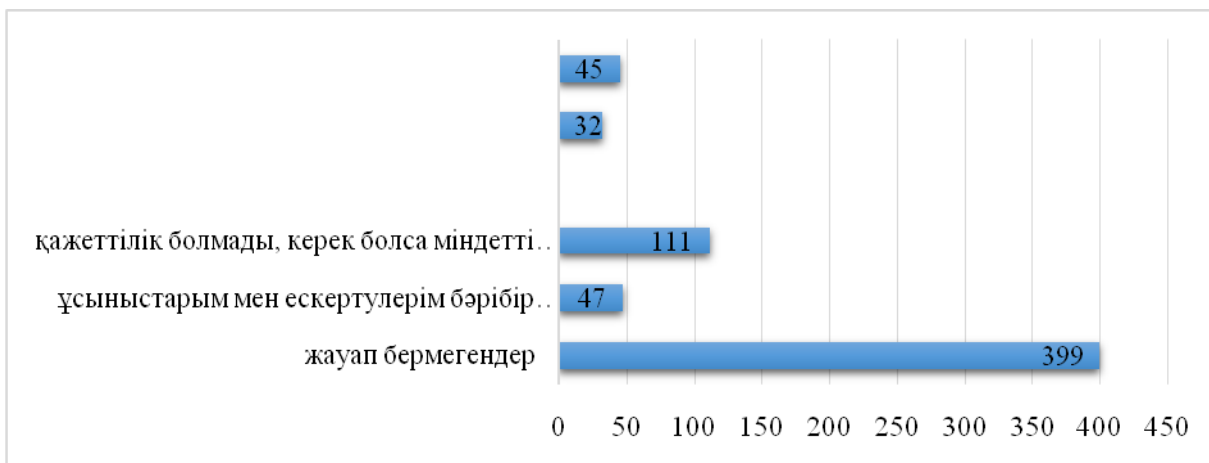


Сурет 12 – Порталдың танымалдығы бойынша көрсеткіш

Ескерту – Автормен онлайн-сауалнама нәтижелеріне сәйкес құрастырылған

Портал арқылы көпшілік талқылауға қатысуға кедергі келтіретін факторлар – азаматтардың өз ескертулері мен ұсыныстары ескерілетіндігіне сенбеуі, техникалық және ұйымдастырушылық қамтамасыз етілуімен байланысты (*интерфейс, ЭЦҚ қажеттілігі және т.б.*) қиындықтардың орын алуы, жобаның мәтінінің күрделілігі (сурет 13). Порталдағы қолданушылардың белсенді еместігін көрсететін статистиканы ескере отырып, жобалар бойынша көпшілік талқылауда әрбір азаматтың пікірі қымбат болып тұрған жағдайда,

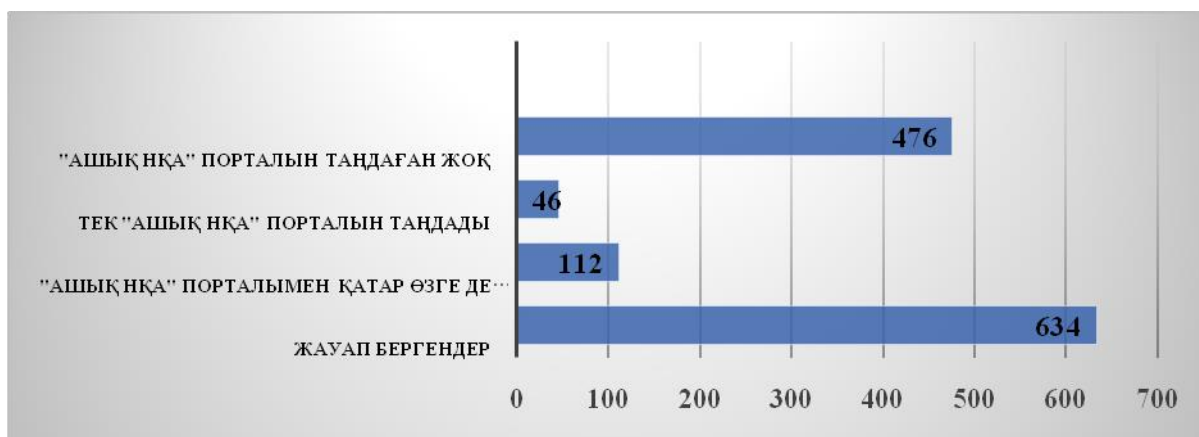
көпшілік талқылауға қатысу кезінде қандай да бір техникалық немесе өзге де қиындықтардың туындауы жағдайды одан әрі нашарлатады;



Сурет 13 – Портал арқылы көпшілік талқылауға кедергі келтіретін факторлар бойынша көрсеткіш

Ескертпе – Автормен онлайн-сұрау нәтижелеріне сәйкес құрастырылған

Нормашығармашылыққа қатысу үшін жұртшылықтың көпшілігі Порталдан басқа платформалар мен қатысу нысандарына артықшылық береді (сурет 14).



Сурет 14 – Порталды қатысу платформасы ретінде таңдауы бойынша көрсеткіш

Ескертпе – Автормен онлайн-сұрау нәтижелеріне сәйкес құралған.

Портал мен көпшілік талқылау бойынша жасалған жобалар бойынша көпшілік талқылау мен Порталдың қызметімен байланысты құжаттарға, порталға контент-талдау, сарапшылық сұхбат пен онлайн-сауалнама нәтижелерін сәйкестендіре келе негізгі қорытындылар қайталанып отыратындығы анықталды. Жобаларды көпшілік талқылау мен Портал

жұмысын ұйымдастыру барысына жасалған талдау нәтижелері бойынша өзара сәйкестендірілген тұжырымдар қосымшаға сәйкес беріледі (Қосымша Е).

Талдау нәтижесін қорытындылай келе, мемлекеттің нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстыруға арналған қолданыстағы краудсорсингтік алаң - Портал НҚА мен заң жобаларын көпшілік талқылау процесіне жұртшылықтың қажетті қатысу дәрежесін қамтамасыз етпейді.

Қоғамдық кеңестердің НҚА жобаларын әзірлеуге және талқылауға қатысу бойынша өкілеттігі

«Қоғамдық кеңестер туралы» Заңда қоғамдық кеңестердің азаматтардың құқықтары, бостандықтары мен міндеттері бойынша НҚА жобаларын әзірлеуге және талқылау процесіне қатысу өкілеттігі- жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке жанама қатысу түрінде көзделген [115, 116].

Қоғамдық кеңестер ОМО және ЖАО жанынан құрылатын консультативтік-кеңесші, байқаушы орган болып табылады [115]. Қазіргі кезде республикалық деңгей бойынша құрамы 327 адамды құрайтын 17, жергілікті деңгейде құрамы 3305 мүшені құрайтын 216 қоғамдық кеңес жұмыс жасайды [129].

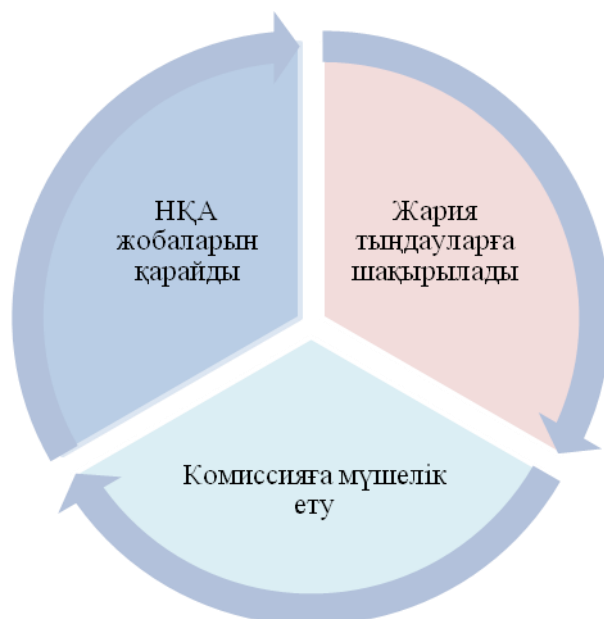
Дегенмен, қоғамдық кеңестер құрылмайтын бірқатар мемлекеттік органдар арасында ҚР Жоғарғы Соты мен Бас Прокуратурасы бар. Алайда, бұл мемлекеттік органдар Үкіметтің заң жобалау жұмыстарының жоспарларына сәйкес заңшығармашылық қызметке басқа мемлекеттік басқару органдарынан кем болмайтындай деңгейде қатысады [130-132].

Қоғамдық кеңестердің НҚА жобаларын 10 жұмыс күндік мерзімде қарайды, мерзімде кері байланыс болмаса, жоба ескертусіз келісілді деп есептеледі [18]. Өз кезегінде, қоғамдық кеңестердің қарауына түскен НҚА жобалары бойынша белгіленген мерзімдердің сақталмауы себебінен, жобалардың ескертусіз келісілуін көздейтін норма жоба бойынша оны әзірлеуші органмен кері байланыс орнатпау үшін жағдай жасауы ықтимал.

Қоғамдық кеңестер ұсынымдары міндетті сипатқа ие емес. Ұсынымдар негізді деп деп танылса, НҚА жобасын әзірлеуші мемлекеттік орган тиісті түзетулер енгізеді, ал, келіспеген жағдайда, қоғамдық кеңеске себептері негізделген жауап жібереді. Өз кезегінде, жобаны әзірлеген орган қоғамдық кеңестің ескертуіне қарсы аргумент тауып негіздей алатындығына күмән жоқ. Осы ретте, қоғамдық кеңестердің ұсынымдары бойынша негізделген жауаптың ғана болуы жеткіліксіз. Мәселен, қоғамдық кеңестер берген ұсынымдарға қатысты НҚА жобалары бойынша міндетті түрде заңдық сараптама жүргізетін және мемлекеттік тіркеуден өткізетін әділет органдары мен жобаларды қабылдайтын - Үкімет, Президент, Парламент сияқты субъектілердің қолданатын шаралары мен әрекеттері айқындалмаған. Демек, қоғамдық кеңестердің тұжырымдамалы ұсынымдарының ескерілу мүмкіндігі төмен.

Қоғамдық кеңестердің НҚА жобаларын әзірлеуге және талқылауға қатысу бойынша өкілеттігін жүзеге асыруына мүмкіндік беретін бірқатар нысандар

бар (сурет 15). Мәселен, мемлекеттік басқару органдарының азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА жобаларын қарайды, Комиссияға мүшелік етеді және заң жобалары бойынша жария тыңдауларға шақырылады [18, 118, 119].



Сурет 15 - Қоғамдық кеңестердің нормашығармашылық қызметке қатысу нысандары

Ескертпе – Автормен [18, 118, 119] әдебиеттер негізінде құрылған.

Қоғамдық кеңестердің мүшелерін жария тыңдауларға шақыруды көздейтін қатысу нысаны қолданыстағы заңнамаға сәйкес тек заң шығармашылық процесс ясында қарастырылған.

Заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссияға мүшелік ету

Комиссияға мүшелік ету негізінде нормашығармашылық қызметке жанама қатысу орын алады. Комиссия қолданыстағы заңнаманы және заң жобалау процесі жетілдіру жөнінде ұсыныстар әзірлеуге қатысатын болғандықтан [118] қоғамдық кеңестердің нормашығармашылық процесінің дайындау сатысымен бірге мониторинг жүргізу сатысына да қатысу мүмкіндігі бар.

Бүгінгі күнде Комиссияның құрамына Әділетмині жанынан құрылған қоғамдық кеңестің өкілі ғана енген [119]. Комиссияның қарауына мемлекеттік басқару органдары әзірлеген барлық заң жобаларының тұжырымдамалары мен заң жобалары жататындығын және барлық мемлекеттік органдардың жанынан қоғамдық кеңестер құрылатындығын ескеретін болсақ, Комиссияның құрамында тек бір ғана қоғамдық кеңестің өкілі мүшелік етуі мәселелер туғызады. Біріншіден, заң жобалау жұмысы барысында қоғамдық кеңестер тең мүмкіндіктермен қамтамасыз етілмейді. Екіншіден, әрбір қоғамдық кеңес

құрамы тиісті мемлекеттік органның құзыретіне кіретін сұрақтар аясына қарай құрылады. Ал, Әділетмині жанындағы қоғамдық кеңестің өкілі барлық салалардағы заң тұжырымдамалары мен жобалары бойынша құзыретті болып табылуы мүмкін емес.

Азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА жобаларын қарау

Бірқатар орталық мемлекеттік органдардың ресми интернет-ресурстарында олардың жанында құрылған қоғамдық кеңестердің қызметі туралы ашық ақпарат табылмады. Осы ретте, қоғамдық кеңестер мемлекеттік басқару жүйесіне кіретін – барлық орталық мемлекеттік және жергілікті атқарушы органдар жанынан құрылатын болғандықтан, қоғамдық кеңестердің нормашығармашылық процеске қатысты қызметіне талдау жасауда кейс-стади әдісі қолданылды. Кейс ретінде – бір орталық мемлекеттік орган жанында және бір жергілікті атқарушы орган жанында құрылған қоғамдық кеңестің қызметі бойынша есеп басшылыққа алынды.

«Ішкі істер органдары қызметі мәселелері жөніндегі қоғамдық кеңестің жұмысы, оның ішінде ішкі істер органдарын жаңғырту жөніндегі 2019-2021 жылдарға арналған жол картасына қоғамдық бақылауды жүзеге асыру бөлігі туралы» Ішкі істер органдары қызметі мәселелері жөніндегі қоғамдық кеңестің төрағасы М. Қоғамовтың жазба хатына сәйкес 2019 жылдың қорытындысы бойынша Ішкі істер органдары қызметі мәселелері жөніндегі қоғамдық кеңеспен ІІМ әзірлеген 195 НҚА жобасы қаралып, келісілген [133]. Жазба хатта қанша НҚА жобасы бойынша ескертулер мен ұсыныстар берілгендігі және қоғамдық кеңеспен берілген ескертудің ескерілгендігі/ескерілмегендігі туралы ақпарат жоқ. Онда қоғамдық кеңестің НҚА жобаларын қару нәтижелері бойынша әзірлеген ұсыныстары жобаны әзірлеуші орган тарапынан елеусіз қалатын фактілердің орын алатындығы туралы мәселе де көтерілген.

Жергілікті деңгейдегі қоғамдық кеңестердің жұмысына келер болсақ, 2019 жылы Алматы қаласы әкімдігі жанында жұмыс істейтін қоғамдық кеңестің мүшелері 89 НҚА жобасын қарап, олар 4 бойынша ескерту ұсынған [134].

ІІМ мен Алматы қаласы әкімдігі жанындағы қоғамдық кеңестердің қараған НҚА жобаларының санына қарай, жалпы қоғамдық кеңестер азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА жобаларын талқылауға қатысу бойынша өкілеттігін орындайды деп айтуға болады, бірақ бұл қызмет қаншалықты сапалы орындалып жатқанына баға беру қиын. Себебі, ІІМ жанындағы қоғамдық кеңестің қарауына түскен НҚА жобаларының барлығы келісілген, ал Алматы қаласы әкімдігінің жанындағы қоғамдық кеңестің қарауында болған НҚА жобаларының 4,5 %-ы бойынша ғана ескертулер ұсынылған.

Қоғамдық кеңестердің нормашығармашылық процеске қатысу барысына қатысты қоғамдық кеңестердің есептерін зерделеу барысында барлық қоғамдық кеңестердің жұмысы бойынша жүйелі ақпарат шоғырланған «kazkenes.kz» сайтындағы мәліметтер талданды. Нәтижесінде, қоғамдық кеңестер 2017-2018 жылдарда 12 мыңнан аса НҚА жобаларын қарағаны

анықталды [135]. Алайда, НҚА жобаларын қарау қандай нәтиже бергені туралы ақпарат, 2019 жылда қаралған НҚА жобаларының жалпы саны көрсетілмеген.

Зерделеу нәтижесінде қоғамдық кеңестердің НҚА жобаларын талқылауға қатысу бойынша өкілеттігінің жүзеге асырылуы олардың қарауына келіп түскен НҚА жобаларының санымен ғана расталды. Демек, бұл өкілеттік формальдылықпен жүзеге асырылатындығы байқалады. Оған дәлел ретінде, ҚР Президентінің жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институтының қоғамдық кеңестердің қызметі бойынша жүргізілген ғылыми зерттеулерінің нәтижесін көрсетсе болады. «Қазақстандағы қоғамдық кеңестер: дамудың негізгі трендтері» тақырыбындағы ғылыми зерттеудің нәтижесінде қоғамдық кеңестердің қызметінің жүктемелілігін төмендету мақсатында, қоғамдық кеңестердің НҚА жобаларын міндетті қарау бойынша өкілеттігін алып тастау туралы ұсыным берілген. Бұл зерттеудің нәтижесі қоғамдық кеңестердің нормашығармашылық процеске қатысуы бойынша қызметі оң нәтижелер көрсетпейді деген тұжырым жасауға мәжбүрлейді.

Қоғамдық кеңестердің НҚА жобалары бойынша жария тыңдауларға қатысуы

Қолданыстағы заңнамаға сәйкес жария тыңдаулар заң жобалары бойынша ғана өткізіледі. Демек, қоғамдық кеңестердің мүшелері нормашығармашылық процесс аясында ұйымдастырылған жария тыңдауларға тек заң актілерінің жобалары бойынша ғана қатыса алады. Ал, Президент, Үкімет және орталық мемлекеттік органдар мен жергілікті атқарушы органдардың актілері бойынша қоғамдық кеңестің жария тыңдауларға қатысуы априори мүмкін емес. Сонымен бірге, заң жобалары бойынша жария тыңдаулардың өткізілуі міндетті іс-шараға жатпайды және жария тыңдау туралы шешімді қабылдайтын және оған шақырылатын адамдар аясын анықтайтын - заң жобасын әзірлеуші мемлекеттік органның басшысы болып табылады [118]. Демек, заң жобасы бойынша жария тыңдаудың болуы, оған қоғамдық кеңестің өкілінің қатысуы мемлекеттік орган басшысының шешіміне тәуелді.

Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты міндетті түрде тартуды жүктемейтін нормалардың қолданылуы барысына талдау мемлекеттік органдарға жолданған сұраныс нәтижесінде заң жобалары бойынша 2018 жыл мен 2019 жылдың 11 айында жария тыңдаулар 17 орталық мемлекеттік органның 6-да (АҚДМ, АШМ, ДСМ, ЕХӘҚМ, ҚМ, СИМ) 9 заң жобасы бойынша өткізіліп, қоғамдық кеңестер өкілі шақырылғанын көрсетті.

Ал, 2018 және 2019 жылдарға арналған Үкіметтің заң жобалау жұмыстарының жоспарында барлығы 44 заң жобасы көзделген [130, 132]. Сонда жария тыңдаулар өткізілген заң жобалары барлық заң жобаларының 20,5 % -ын ғана құрайды.

Заң жобалау жұмыстарының 2018 және 2019 жылдарға арналған жоспарын басшылыққа алсақ ЖАО заң жобаларының әзірлеушісі болмаған [130, 132]. Тиісінше, жергілікті деңгейдегі қоғамдық кеңестер заң жобасы бойынша жария тыңдауға қатыспаған.

Заң жобасы тұжырымдамасын және НҚА жобаларын әзірлеуші органның интернет-ресурсында орналастыру

Барлық заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобаларын әзірлеуші органның интернет-ресурсында орналастыру туралы талап бірқатар НҚА бекітілген [118, 121, 122]. Дегенмен, заң жобаларының тұжырымдамалары мен заң жобалары әзірлеуші органның интернет-ресурсында жария талқылау үшін орналастырылатыны тек Заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларында нақты көрсетілген [118].

Дегенмен, заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобалары оларды әзірлеуші мемлекеттік органдардың интернет-ресурсына орналастырылуы жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке тікелей қатысу нысаны ретінде, соның ішінде электронды қатысу деп қарастырылады.

Жобалардың мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурсы арқылы көпшілік талқылаудан өту барысына баға беру мақсатында 19 ОМО мен 17 ЖАО-дың интернет-ресурсына контент-талдау жасалынды. Талдау барысында олардың интернет-ресурсында жарияланған жобалар мен Порталда жарияланған жобалардың өзара сәйкес болуы, өзектілігі және осы жобалар бойынша қандай да бір пікірлердің саны туралы мәліметтер зерделенді (Қосымша Ж). Мемлекеттік органдарының ресми интернет-ресурсына өту үшін <https://www.gov.kz/> сайтындағы сілтеме пайдаланылды.

Интернет-ресурстарда жарияланған НҚА мен заң тұжырымдамаларының жобаларын іздеу, табу қиындық туғызады. Іздеу барысында бірнеше кілтті сөздер (жоба, НҚА жобасы, бұйрық жобасы, қаулы жобасы, заң жобасы) пайдалануға тура келді.

Контент-талдау нәтижелер (2020 жылғы 17 сәуір күнгі жағдайда):

СІМ, АШМ, ЕХӘҚМ, СИМ, Павлодар және Қарағанды әкімдіктерінің интернет-ресурсы «<https://www.gov.kz>» сайтындағы сілтеме бойынша мүлдем ашылмады;

8-ОМО интернет-ресурсында жарияланған НҚА жобалары мен заң жобаларының тұжырымдамалары бойынша ақпарат алуға мүмкін болды (бірақ олардың жария талқылау мерзімі өтіп кеткен), Порталда жарияланған жобалармен сәйкес келмейді және қолданушылардың пікір қалдыру мүмкіндігі қарастырылмаған;

11-ОМО НҚА жобасы бойынша жария талқылау бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ;

Барлық ЖАО (17) интернет-ресурстарында жарияланған жобалар бойынша жария талқылау мерзімдері өтіп кеткен, Порталда жарияланған жобалармен өзара сәйкес келмейді және Қостанай облысы әкімдігінің интернет-ресурсында ғана жарияланған жобалар бойынша қолданушылардың пікір қалдыру мүмкіндігі қарастырылған.

Жобаларды әзірлеуші органның интернет-ресурсында орналастыру арқылы көпшілік талқылаудан өткізуді көздейтін негізгі мақсатқа қол жеткізіліп жатыр деуге күмән бар. Біріншіден, интернет-ресурстарда ақпаратқа қол жеткізу тиісті деңгейде қамтамасыз етілмеген, екіншіден онда

орналасқан НҚА актілер жобалары мен заң жобаларының тұжырымдамалары бойынша ақпарат өз өзектілігін жоғалтқан, үшіншіден, жобалар бойынша жария талқылау өткізілетін негізгі алаң - Порталмен өзара сәйкессіздік айырмашылығы жоғары. Төртіншіден, интернет-ресурс қолданушылары онда жарияланған жобалар бойынша пікір қалдыру кері байланыс мүмкіндігі қарастырылмаған, яғни іс жүзінде жобаларды орналастырудың түпкі мақсаты –көпшілік талқылау емес, интернет-ресурста жариялау. Оның өзінде, жай ғана жариялаудың өзі тиісті деңгейде жүзеге асырылмайтыны анықталды - жобалар бойынша жүйелі ақпарат не болмаса арнайы салымы қарастырылмаған. Айтылғандардың жобаларды интернет-ресурста орналастыру арқылы көпшілік талқылау орын алмайды және осы нысанда жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке қатысуы іс жүзінде іске асырылмайды деген тұжырымдама жасалды.

Заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссияға мүшелік ету

Жұртшылықтың мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жанама қатысу нысандарының бірі ретінде – жұртшылық өкілдерінің Комиссияға мүшелік етуі қарастырылады.

Комиссияның құрамына қоғамдық кеңестер, қоғамдық қорлар, бірлестіктер, акционерлік қоғамдардың және өзге де мемлекеттік емес ұйымдардың өкілдері, ғылыми ұйымдар мен ғылымның тиісті салаларының ғалымдары кіреді [119].

Комиссия құрамына жұртшылық өкілдерінің енгізілуі арқылы жұртшылық өкілдерінің қатысуы тек заң шығармашылық процесте орын алады. Комиссияның заң жобалау қызметін талдаудан бастап заңнаманы кодификациялау жөніндегі ұсыныстарды Үкіметтің қарауына енгізу қамтитын 12 міндеті бекітілген [119].

Комиссияның заң шығармашылық процесс барысында атқаратын міндеттерінің толық тізімі оның мүшелерінің мемлекеттік органдардың заң шығармашылық қызметіне жеткілікті деңгейде қатысу мүмкіндігіне ие екендігін көрсетеді.

Нормашығармашылық қызметтің заң шығармашылық процесіне жұртшылықтың Комиссияға мүшелік ету арқылы қатысу нысанының іс жүзіне іске асырылуына талдау мақсатында Комиссияның осы салада атқарған қызметіне зерделеу жасалынды және Комиссия құрамы талданды.

Комиссиямен атқарылған жұмысқа келер болсақ, қолжетімді материалдарға сәйкес, 2019 жылы Комиссияның 30 отырысы өткізілген (16 күндізгі және 14 сырттай), онда 37 заң жобасының тұжырымдамалары, 19 Үкімет қаулысының жобасы қаралған. Сонымен бірге, Парламент депутаттары бастамашылық жасаған 9 заң жобасы мен заңшығармашылық жұмысқа байланысты 8 мәселе қаралған (2018 жылда Комиссияның 19 отырысы (14 күндізгі және 5 сырттай) өткізілген, онда 38 заң жобаларының тұжырымдамалары, 5 Парламент депутаттары бастамашылық жасаған

заң жобасы, 7 Үкімет қаулыларының жобалары, сондай-ақ нормашығармашылық қызметке қатысты 4 мәселе) қарастырылған.

2020 жылдың бірінші тоқсанында Комиссияның 10 отырысы өткізілген (9 күндізгі, 1 сырттай), онда 5 заң жобасының тұжырымдамалары және Парламент депутаттары бастамашылық жасаған 35 заң жобасы қаралды (2019 жылдың ұқсас кезеңінде Комиссияның 7 отырысы (1 күндізгі және 6 сырттай) өткен, онда 2 заң жобаларының тұжырымдамалары, 5 Үкімет қаулысының жобасы, заң шығару жұмысына қатысты 1 мәселе).

Комиссияның қызметін зерделеу нәтижесінде, оның нормашығармашылық қызмет аясында өзіне жүктелген міндеттерін тиісті орындауда деген қорытынды алынды.

Өз кезегінде, Комиссияның жұмысы барысында жұртшылықтың қатысу үлесі тиісті деңгейде қамтамасыз етілгендігін, Комиссия құрамына жасалған талдау көрсетеді (кесте 9).

Комиссия құрамы Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің 2016 жылғы 19 ақпандағы № 11-ө өкімімен бекітілген [119].

Кесте 8 - Комиссия құрамындағы мемлекеттік билік пен азаматтық қоғамның арақатынасы

Комиссия мүшесі	Саны	Пайызы
Мемлекеттік билік және квазимемлекеттік сектор өкілі	29	65, 90%
Азаматтық қоғам өкілі	15	34, 10%
Барлығы	44	100%
Ескертпе – Автормен [119] әдебиет негізінде құралған.		

Комиссия құрамындағы мемлекеттік билік пен квазимемлекеттік сектор өкілдерінің үлесі 65,90%-ды, ал азаматтық қоғам өкілдерінің үлесі 34,10%-ды құрады. Демек, Комиссия құрамының басым бөлігін мемлекеттік билік пен квазимемлекеттік сектор өкілдері құрайды. Өз кезегінде, Комиссия құрамының үлесіне қатысты қандай да бір заңнамамен бекітілген талаптардың болмауына байланысты, мұндай құрам заңсыз деп айтуға негіз жоқ. Азаматтық қоғам өкілдері ретінде Комиссия құрамына енген мүшелердің ішінде әлеуметтік осал топтардың мүдделерін қорғайтын ұйымдар жоқтығы анықталды. Егер қоғамның басым бөлігін кәсіпкерлер, құрылыс компанияларының қызметкерлері емес, қарапайым халық құрайтынын ескерер болсақ, Комиссия құрамында әлеуметтік саланың мүддесі бойынша өкілдік ететін нақты ұйымдар болмауы осы топтардың мүдделерінің тиісті деңгейде қорғалуы қамтамасыз етілмеуі мүмкін.

Диссертациялық жұмыстың 2-бөлімінде мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықтың қатысуының қазіргі жағдайына талдау жасалынды. Талдау барысында мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстырудың құқықтық негізін құрайтын нормалар зерделенді. Нәтижесінде қолданыстағы

заңнамада нормашығармашылық процеске жұртшылықтың міндетті және міндетті емес қатысуын көздейтін нормалар тобы анықталды. Осыған орай, зерттеу жұмысында нормашығармашылық қызметке жұртшылық өкілдерінің қатысуын міндеттемейтін және міндеттейтін нормалар негізіндегі қатысу нысандарының іс жүзінде қолданылуы мен жұртшылықтың қатысуын көздейтін нысандардың тәжірибеде орын алуы екі бөлек талданды.

Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықтың қатысуының қазіргі жағдайына талдау - мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстыру процесі қатысу моделінің «консультация» деген түрін игеру үстінде екендігін айқындады.

Диссертациялық жұмыстың келесі бөлімі мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіндегі жұртшылықтың қатысуын жетілдіруге бағытталған қолданбалы ұсынымдар мен іс-шаралардан тұрады.

3 ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ОРГАНДАРЫНЫҢ НОРМАШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ҚЫЗМЕТІНЕ ЖҰРТШЫЛЫҚТЫҢ ҚАТЫСУЫН ЖЕТІЛДІРУ ШАРАЛАРЫ

Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты тарту-бұл ұмтылуға тиісті әлемдік тренд ретінде қалыптасқан үрдіс емес. Жұртшылықтың нормашығарушылық процеске қатысуы - қоғам мүшелерінің ықыласына және ең бастысы, мемлекеттік басқару органдары өкілдерінің қалауына айнала бастаған үрдіс. Мемлекеттік басқару органдарының тарапынан мүдделік ететін шенеуніктер де, жұртшылық өкілдері де «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасын іске асыру барысында жұртшылықтық қатысудың маңыздылығын мойындады [136]. Бұл тұжырым зерттеу аясында жүргізілген сарапшылық сұхбат пен онлайн-сауалнама нәтижелерімен негізделді (кесте 9).

Кесте 9 – Жұртшылықтың нормашығарушылық процеске қатысу қажеттілігін негіздейтін сарашылық сұхбат және онлайн-сауалнама нәтижелері

Сарапшылық сұхбат: Қоғамның мемлекеттің құқық шығармашылық қызметіне сапалы заңнаманы қалыптастыруға қатысуы оң әсер ете ме?			
Жауап А «Ия»	Жауап Б «Жоқ»	Жауап В «Білмеймін»	Жауап Г «НҚА ерекшілігіне байланысты»
65 (91,5%)	2 (2,8%)	1 (1,4 %)	3 (4,2%)
Барлығы -71 сарапшы			
Онлайн-сауалнама: Жұртшылықты нормашығармашылық қызметке тартудың ықпалы қандай болмақ?			
Жауап А		Жауап Б	
жағымды, қоғам қажеттіліктерін ескеретін заңнама қалыптастыруға және халықтың Үкіметке сенімін арттыруға үлес қосады		жағымсыз, бұл мемлекеттік органдардың жұмысына кедергі келтіреді және заңнаманы қалыптастырумен құзыретті тұлғалар айналысу керек, азаматтар тұтынушы ретінде қала бергені орынды	
599 (94,4%)		35 (5,5%)	
Барлығы – 634 респондент			
Ескертпе – Автормен сарапшылық сұхбат және онлайн-сауалнама нәтижелері бойынша құралған.			

Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруды жетілдіруге бағытталған практикалық ұсынымдар мен шаралар берілмес бұрын, жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуы мен мемлекеттік басқаруға жұртшылықты тарту ұғымдарын ажыратып алған жөн.

Ғылыми әдебиеттер мен зерттеу жұмыстарын зерделеу барысында «жұртшылықтық/азаматтық қатысу (public/citizen participation)» және

«жұртшылықты/азаматтарды тарту (public/citizen engagement) деген ұғымдардың өзара алмасып қолданылатындығы айқындалды. Осы орайда, тәжірибеде аталған ұғымдарды біркелкі және дұрыс қолдану мақсатында авторлық түсіндірме беріледі. «Азаматтық/жұртшылықтық мемлекеттік басқаруға қатысу» азаматтардың/қоғамның барлық субъектілерінің басқарушылық шешімдер қабылдау процесіне қатысу құқығын тікелей немесе жанама түрде, аталған субъектілердің өздері жүзеге асыратын процесс. «Жұртшылықты/азаматтарды мемлекеттік басқаруға тарту» басқарушылық шешімдерді қабылдау процесіне жұртшылықты/азаматтарды қатыстыруды қамтамасыз ету бойынша мемлекеттік басқару органдарымен жүзеге асырылатын процесс.

3.1 Нормашығармашылық қызметке қатысу тетіктерінің аясын кеңейту, қатысудың үздіксіздігін қамтамасыз ету және қатыстыру нысандарын жетілдіру шаралары

Азаматтардың заңнамалық бастама құқығы

Заңның 17-бабының 1-тармағына сәйкес Президент қандай да бір НҚА жобасын әзірлеуді кез-келген ұйымдар мен азаматтарға олардың келісімі бойынша тапсыруы мүмкін. Демек, азаматтар мен ұйымдар заң жобасын әзірлеуді өз бастамашылығымен емес, Президенттің тапсырмасы бойынша жүзеге асырады [18].

Сонымен бірге, Конституцияда заңнамалық бастама құқығы Президент, Парламент депутаттары және Үкіметке берілген [15]. Мәжілістің қарауына заң жобасын немесе өзге де заңнамалық актісінің мәтінін ресми енгізу заңнамалық бастама құқығы болып танылады [137]. Азаматтар мен өзге де мемлекеттік емес ұйымдар заң жобасын Президенттің тапсырмасымен немесе өздігінше әзірлеген күнде де Мәжіліске тікелей енгізе алмайды. Жұртшылық өкілдері әзірлеген заң жобасын Үкімет, Президент енгізу кезінде, жоба бірқатар түзетулерге ұшырайды, нәтижесінде азаматтардың мүдделері, құқықтары мен бостандықтарына байланысты нормалар тиімсіз бағытта өзгеріп кету қаупі бар. Сонымен бірге, осы заң жобасын әзірлеген азаматтар мен ұйымдар Мәжілісте, депутаттар алдында өз ұстанымдарын тікелей қорғау мүмкіндігі берілмейді.

Халықаралық тәжірибеде, бірқатар елдерде азаматтар заң бастамашылығы құқығына Парламент, Президент және Үкімет сияқты субъектілермен қатар иеленген. Азаматтар өздері заң жобаларын Парламентке енгізу құқығы, әдетте дауыс беруге құқығы бар азаматтарға қатысты беріледі [87]. Заңнамалық бастама құқығын жүзеге асыру үшін азаматтардың белгілі бір саны алдын-ала, нормативтік түрде анықталады. Мәселен, испандық конституциямен алдын ала шарт ретінде 500 000 қолтаңба белгіленсе [138], Литва, Италия сияқты мемлекеттерде талап етілетін азаматтар саны 50 000-нан басталса [139, 140], Польшада 100 000 деп көрсетілген [141]. Латвияда заң жобасын парламентке енгізу үшін электораттың оннан бір бөлігінің тарапынан қолтаңбалық қолдау керек [142].

Кейбір елдер Конституцияда азаматтар бастамашы бола алмайтын заң жобаларының түрлерін тікелей немесе жанама түрде айқындайды. Мысалы, Испанияның Конституциясында халық бастамасы - салық салу саласына, халықаралық істер мен кешірім жасау мәселелеріне қолданылмайды [138]. Тағы бір елдерде заңнамалық бастама құқығын жүзеге асыру үшін азаматтарға нақты заң жобасын немесе «баптары көрсетіліп әзірленген заң жобасын» ұсынылады [140].

Кейс ретінде, қазақстандық тәжірибеде орын алған, зиялылар бастаған «Мемлекеттік тілдің мәртебесін нақты анықтау үшін Конституциядан 7-баптың 2-тармағын алып тастау керек!» деген мазмұндағы Президент Қ.Тоқаевқа арналған ашық хатты алуға болады. Бұл ашық хатта Конституция мен өзге де заңнамалық актілерге тіл мәселесіне байланысты түзетулер енгізу ұсынылады. Осы хатқа 2020 жылғы 1 мамырдағы жағдай бойынша 110779 адам қол қойған [143]. Егер бұл жағдай Литва, Польша немесе Италияда орын алса, онда азаматтар Президентке не болмаса басқа да уәкілетті тұлғаға ашық хат жазбастан, тиісті заң жобасын әзірлеп заң шығару органының қарауына тікелей енгізе алатын еді.

Осы ретте, нормашығармашылық процеске азаматтардың тікелей қатысуына мүмкіндік беретін және нормашығармашылық процесті демократияландыратын жаңа қатысу нысанын енгізу қажеттілігі белгіленді.

«Халық үніне құлақ асатын» мемлекет қалыптастыру жолында жасалатын қадам және заң шығармашылық қызметке тікелей қатысуына қосымша мүмкіндік ретінде азаматтарға заңнамалық бастама құқығын беру ұсынылады. Осы орайда, заң жобаларын Мәжіліске енгізу құқығын нақты азаматтар тобының санын және заңнама аясын белгілеу арқылы қарастыру керек. Азаматтарға заңнамалық бастама құқығын белгілегенде «Республикалық референдум туралы» Конституциялық заңның [144] 3, 5, 11-баптарын басшылыққа ала отырып, НҚА мен субъектілер аясының шектерін айқындау ұсынылады. Мәселен, заңнамалық бастама құқығы 18 жасқа жеткен, әрекетке қабілетті азаматтарға беріледі. Бұл құқықты жүзеге асыру үшін сан жағынан барлық облыстарды, астана мен республикалық маңызы бар қалаларды тең мөлшерде білдіретін қатысу құқығы бар екі жүз мыңнан кем емес азаматтар қолдауы қажет.

Мемлекеттік билік органдарының іс-әрекеттері халық пен бизнестің мүдделерін қанағаттандыруға тікелей бағдарлануы тиіс. Азаматтарға заңнамалық бастама құқығын беру:

- қолданыстағы нормалардың нақты өмірлік қатынастарға қолдануын және қолайлылығын бағалау есебінен клиентке бағдарлану деңгейін арттыруға мүмкіндік береді;
- әлеуметтік нақтылық талаптарына жауап беретін ұлттық заңнаманың пәрменділігі мен тұрақтылығын қамтамасыз етеді;
- заңдар демократиялық, күрделі және интерактивті процестің нәтижесі болып табылады, сондықтан азаматтар осы процестің бір бөлігі болуына мүмкіндік туғызады;

– заңшығармашылық қызметтегі мемлекеттік билік өкілдері мен жұртшылықтың тең құқылы қатысуын қамтамасыз етеді, демократиялық процесстегі тепе-теңдік пен мүдделер теңгерімін сақтайды;

– мемлекеттік басқарудың клиентке бағдарлануын арттырады.

Азаматтардың заңнамалық бастама құқығы тікелей демократияның элементі ретінде азаматтара НҚА негізгі идеясы мен басты қағидаттарын әзірлеуге мүмкіндік береді.

Қоғамның даму ерекшеліктеріне негізделген халықтың құқықтық белсенділігін арттырудың объективті қажеттілігі конституциялық деңгейде халыққа заңнамалық бастама құқығын бекіткен шет елдердің тәжірибесін Қазақстанда тарату туралы мәселені өзектендіреді. Заң шығарушы органға өз бастамашылығымен кіру азаматтарға туындаған қоғамдық қажеттілікті нормативтік реттеуде тікелей қатысуға мүмкіндік береді. Азаматтар әлеуметтік сала, конституциялық құқықтарды, қоғамдық тәртіпті қамтамасыз ету және т.б. мәселелер бойынша өздерінің мүдделерін қозғайтын құқықтық шешімдерді дайындау мен қабылдауға қол жеткізеді.

Қоғамдық мониторинг

«Құқықтық актілер туралы» Заңның 51-бабына сәйкес НҚА қоғамдық мониторингі ҰКП ғана жүргізеді. Қоғамдық мониторинг жүргізілетін НҚА аясы жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын НҚА нақты шектелген [18]. Демек, басқа да әлеуметтік маңызы бар және азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА бойынша қоғамдық мониторинг жүргізілмейді. Өз кезегінде, ҰКП мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне қатысуы өте ауқымды зерттеуді талап ететіндігіне байланысты диссертациялық зерттеу объектісіне кірмейді. Осыған орай, ҰКП жүргізілетін қоғамдық мониторинг барысына талдау жүргізілмейді.

Нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысу нысаны ретінде НҚА қоғамдық мониторинг жүргізуді жеке қарастырудың бірқатар негіздері бар. Біріншіден, ҰКП – диссертациялық жұмыстың объектісі ретінде жұртшылық өкілі болып табылмайтындығынан емес, оның нормашығармашылық процесс барысындағы қызметі мен ролі қолданыстағы заңнамада ерекше және ауқымдылығына байланысты қарастырылмады. Екіншіден, «Құқықтық актілер туралы» Заңның қоғамдық мониторинг туралы норма көзделген бабының тақырыбы – «жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын НҚА қоғамдық мониторинг» емес «НҚА қоғамдық мониторингі», яғни барлық НҚА қамтып отыр [18]. Үшіншіден, қолданыстағы заңнамаға сәйкес қоғамдық мониторинг жұртшылықтың нормашығармашылық процеске НҚА қабылданған соң, яғни оның қолданылуына мониторинг жүргізу сатысына қатысуына мүмкіндік беретін бір ғана нысан болып табылады.

Сонымен бірге, нормашығармашылық қызмет аясындағы заңнамада «қоғамдық мониторинг» ұғымы оның мақсатына сай емес мағынада қолданылады. Мониторинг «қоғамдық» деп аталып, бірақ жеке кәсіпкерлік

субъектілерінің мүдделерін қозғайтын НҚА бойынша ҰКП ғана жүргізілуі орынсыз.

Мәселен, «Табиғи монополиялар туралы» Заңның 4-бабының 9) тармағында қоғамдық мониторинг жүргізетін субъектілер ретінде қоғамдық ұйымдар мен өзге де мүдделі тұлғалар бекітілген [145]. Сондай-ақ, «Мемлекеттік көрсетілетін қызметтер туралы» Заңның 29-бабымен де қоғамдық мониторинг жүргізу құқығы жеке тұлғалар мен коммерциялық емес ұйымдарға берілген [146]. Осы ретте, НҚА бойынша қоғамдық мониторинг ұғымының тек кәсіпкерлік саласы мен субъектілеріне ғана қатысты болмай, азаматтардың құқықтары, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА бойынша қолданылуы қажет.

Өз кезегінде, құқықтық және қоғамдық мониторинг жұртшылықтың нормашығармашылық процеске НҚА қабылданған соң, яғни оның қолданылу сатысына қатысуына мүмкіндік беретін бір ғана нысан болып табылады. Осы орайда, «Құқықтық актілер» туралы Заңдағы қоғамдық мониторинг ұғымының және қоғамдық мониторинг жүргізетін субъектілер мен НҚА аясын кеңейту ұсынылады. Тиісінше, қоғамдық мониторинг әлеуметтік маңызы бар және азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА бойынша азаматтармен тікелей жүргізілуі тиіс.

Бұл ұсынымды жүзеге асыру үшін арнайы платформа ойлап табу да қажет емес. Осы орайда, азаматтардың құқықтары, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА қоғамдық мониторингін «Zan» деректер базасына [147, 148] енген әрбір НҚА бойынша кез-келген қолданушының пікір қалдыруына мүмкіндік беретін «Менің пікірім» деген салымы аясында түскен мәліметтер негізінде жүргізу ұсынылады.

Қоғамдық талқылау субъектілерінің аясын кеңейту мақсатында, дәл осындай «Менің пікірім» деген салымды «Әділет» ҚР НҚА ақпараттық-құқықтық жүйесіне де енгізу керек. Тиісінше, аталған деректер базасы мен сайттарда орын алған пікірлерді қоғамдық мониторингке негіз ретінде алып, олардың нәтижелері бойынша әрбір мемлекеттік басқару органы өз бетінше құзыретіне кіретін НҚА талдау жұмысын жүргізеді. Қоғамдық мониторинг нәтижелерін НҚА бойынша мемлекеттік басқару органдары жүргізетін құқықтық мониторинг нәтижелері аясында қолданылатын іс-шаралар арқылы жүзеге асыруға болады.

Мемлекеттік орган НҚА бойынша пікір түскен-түспегенін қолдан тексеріп отырмас үшін, пікір түскен бойда НҚА құқықтық және/немесе қоғамдық мониторинг қызметіне жауапты қызметкерлердің корпоративті поштасына, не болмаса электронды құжат алмасу құралдары аясында автоматты түрде хабарландыру түсуін қамтамасыз ету керек.

Әлеуметтік маңызы бар және азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА қоғамдық мониторингті енгізу:

НҚА қолданылу сатысы - қоғамдық мониторингке азаматтарды қатыстыру арқылы нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуының үздіксіздігі қамтамасыз етіледі;

Нормашығармашылық қызметке тікелей және электронды қатысу нысандарының аясын кеңейтеді.

НҚА жобасын әзірлеу қажеттілігі туындаған сәттен жұртшылықты нормашығармашылық процеске қатыстыру

Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру НҚА жобасының мәтіні әзірленіп қойған соң орын алады. Көп жағдайда өзінің пайымы мен өнімі (жобасы) бар әзірлеуші үшін жұртшылық тарапынан кез-келген ескертулер мен ұсыныстар сын ретінде қабылданады, әзірлеуші орган өз ұстанымын қорғайды. Сарапшылық сұхбаттың барысында 71-сарапшының ішінен 57-сарапшы НҚА жобалау жұмысын жоспарлау сатысында басталу қажеттілігін айтты.

Жан-жақты талдау нәтижелері қолданыстағы заңнамада нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуына мүмкіндік беретін жеткілікті тетіктер бар екендігі анықталды. Дегенмен, анықталған тетіктер қатысудың тиісті деңгейін қамтамасыз етпеуде. Бұл мәселенің түпкілікті тамыры – қатыстыру тетіктеріне деген формальдылық қатынастың орнауында. Ең бірінші осы формальдылықты жою қажет. Осы ретте, әзірленіп қойған НҚА жобасын талқылауға жұртшылықты тарту қай жағынан болмасын әзірлеуші мемлекеттік органды өзі әзірлеген жобаның ережелерін қорғап, негізділігін дәлелдеуге итермелейді. Себебі, бұл НҚА жобасы көпшіліктің талқылауына ұсынылмас бұрын бірқатар сатыдан өтіп, қаншама уәкілетті лауазым иелерімен, тиісті саладағы мамандар мен сарапшылар келісімінен өтіп, мақұлданады. Тиісінше, жұртшылық тарапынан түскен ұсыныс не ескерту бойынша НҚА жобасын қайта қарау – осы жобаны әзірлеген, келіскен, мақұлдаған лауазым иелері мен маман, сарапшылардың алдына барып процесті жаңадан бастауды, ең бастысы – мемлекеттік қызметшілердің тілімен айтқанда «ескерілмей қалған/өткізіп алған олқылық» бар екендігін, атқарылған жұмыстың кемшіліктері бар екендігін мойындауды талап етеді. Бұл күрделі жол. Оңайы – осы берілген ұсыныс пен ескертудің негізсіздігі, мерзімсіздігі немесе т.б назарға алынуына себептің жоқтығын меңзейтін жауап әрлеу. Бұл жұмыс НҚА жобасын әзірлеуші мемлекеттік органға қиындық тудырмайды. Демек, НҚА жобасын әзірлеуге дайындық және оны әзірлеу процесін мемлекеттік органдардың айрықша құзыреті аясынан шығарып жұртшылықпен бірлесе атқаратын қызмет түріне айналдыру керек. Ол үшін, нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуы НҚА жобасын әзірлеу бойынша ұсыныстар жинау кезеңінде басталуы тиіс. НҚА жобасын әзірлеу жоспарланған соң, осы саладағы проблемалар бойынша кем дегенде 2 ай ұсыныс жинау қажет. Ұсыныстар жинау нәтижелері бойынша көпшілік алдында жұмысқа алынған мәселелер мен назардан тыс қалған мәселелер бойынша қабылданған шешімнің негіздерін көрсете отырып есеп беру керек. Осылайша, болашақта әзірленетін НҚА жобасы мемлекеттік органның жеке өнімінен, жұртшылықпен бірлескен ортақ өнімге айналады. Негізгі екпін – әзірленіп қойған НҚА жобасын талқылаудан, НҚА жобасын әзірлеу бойынша ұсыныстарды талқылауға ауысады.

Бұл процесс шет елдерде жоғары деңгейде ұйымдастырылады. Мысалы, Эстонияда заңшығармашылық процестің барлық кезеңдерінде мүдделі топтармен және жұртшылықпен консультациялар жүргізіледі. Бірінші заңнамалық ниеті туралы бағдарламалық құжатты қалыптастыру процесінде мүдделі топтармен консультациялар жүргізіледі [149].

Сингапурде мемлекеттік органдар www.reach.gov.sg деген арнайы платформа арқылы азаматтардың және тиісті мүдделі тараптардың жаңа саясатқа немесе қолданыстағы саясатты өзгертуге қатысты пікірлері мен идеяларын білу үшін жұртшылықпен кеңеседі. Реттеудегі не саясаттағы жаңа ұсыныстарды неғұрлым терең түсіну үшін министрліктер мен ведомстволар қосымша шара ретінде фокус-топтарда сұраулар (surveys, polls) және талқылау жүргізу арқылы тиісті мүдделі тараптарды тарта алады. Сұраулар осы портал аясында «e-poll» салым арқылы іске асырылады [150].

Халықаралық тәжірибе мен қолданыстағы заңнамаға жасалған талдау, сарапшылармен жүргізілген сұхбат нәтижелері негізінде НҚА жобалары бойынша жұртшылықтың қатысуын бастамашылық жасау сатысында, әзірлеуші органның өз ұстанымы қалыптаспай тұрып, НҚА жобасын әзірлеу қажеттілігі туралы идеяның туындаған кезінен енгізу ұсынылады. Бұл ретте, Сингапурлік «www.reach.gov.sg» платформасы аясында фокус-топтарда сұраулар (surveys, polls) және талқылау жүргізу тәжірибесін басшылыққа алып, НҚА жобаларын дайындаудан бұрынғы кезең болып табылатын НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасау барысында «*Ашық диалог*» порталындағы «*Сауалнамалар*» деген инструментіне мемлекеттік органдардың интернет-ресурстары мен әлеуметтік желілердегі парақшаларын, жаңалық порталдарын, БАҚ және өзге де ақпараттық-коммуникация құралдарын интергарциялару арқылы азаматтар арасында сұрау жүргізілу керек. Өз кезегінде, сұрауды әзірленуі жоспарланып отырған кез-келген НҚА жобасы бойынша емес, әлеуметтік мәні бар, регулятивті саясатта жаңалық енгізуді көздейтін НҚА жобаларын әзірлеу мәселелері бойынша жүргізуге болады.

НҚА жобаларын осы жобаны қабылдауға уәкілетті орган түпкілікті қабылдаған сәтке дейін көпшілік талқылау

Заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобаларының міндетті көпшілік талқылауына құқықтық негіз болатын қолданыстағы заңнамаға жасалған талдау және Портал мен мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурстарына жасалған контент-талдау нәтижелерінде бірқатар мәселелелердің бар екендігі айқындалды. Осы орайда көпшілік талқылауды жетілдіруге бағыталған ұсынымдар дайындалды.

Заң жобалары тұжырымдамалары мен НҚА жобалары бойынша көпшілік талқылау оларды мүдделі мемлекеттік органдарға келісуге жібергенге дейін және НҚА жобаларын Әділетмині, ҰЭМ, Қаржымині сияқты мемлекеттік органдармен міндетті түрде келісілгенге дейінгі кезеңде орын алатындығы заңнамада бекітіліп (*Заңның 18-бабының 8-тармағы.*), тәжірибеде орын алған үрдіс екендігі анықталды. Мұндай үрдістің көпшілік талқылаудың сапасы мен тиімділігіне кері әсер етеді. Себебі, көпшілік талқылау НҚА жобасы бойынша

түпкілікті шешім қабылдауға ықпал ететін уәкілетті мемлекеттік басқару органдарына енгізу сәтіне дейін аяқталады. Мысалы, заң жобасын көпшілік талқылау заң жобасының тұжырымдамасын әзірлеу сатысында басталғанымен, Мәжіліске енгізілген сәтке дейін аяқталады, бұл Портал пайдаланушыларының заң жобасы бойынша пікірін заң шығарушы орган қызметкерлері мен депутаттар алдында білдіру мүмкіндігінен айырады. Үкімет пен Президент актілерінің жобалары мүдделі тараптармен келісуге дейін көпшілік талқылаудан өтіп, оларды Үкіметтің және Президенттің қарауына енгізу сәтіне дейін толығымен аяқталады. Осылайша, осы НҚА жобаларын қабылдауға уәкілетті негізгі субъект оны жұртшылықпен талқылауға қатысы жоқ болып қалады. ОМО мен ЖАО актілерінің жобалары бойынша да ұқсас жағдай, оларды көпшілік талқылау Әділетминіне мемлекеттік тіркеуге енгізу сәтіне дейін аяқталады. Көпшілік талқылау іс жүзінде Портал пайдаланушысы мен жобаны әзірлеуші мемлекеттік орган арасындағы екі жақты диалог сипатына ие. Әдетте, мұндай диалогтың нәтижесі жоқ. Пайдаланушы өз пікірін қалдырады, ал әзірлеуші орган жобаны әзірлеу кезінде бастапқыда тұжырымдалған позицияға сәйкес, оның пікірін теріске шығаратын бағытта оған жауап береді (*көп жағдайда жауапсыз қалдырады*) [151].

Сонымен бірге, сарапшылық сұхбат нәтижелері бойынша, нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуын аяқтау сәті бойынша сұраққа - 71-сарапшының 22-сі НҚА қол қойылған сәтте, 43-і үздіксіздік қағидасына сәйкес құқықтық мониторинг аяқталған сәтте, ал 6-ы мемлекеттік органдармен келісу басталған сәтте деп жауап берді. Өз кезегінде, құқықтық мониторинг барысында жұртшылықтың қатысуы НҚА жобалары емес, қолданысқа енгізілген НҚА бойынша орын алатындығын ескеру керек.

НҚА жобаларын көпшілік талқылаудың үздіксіздігін НҚА жобаларының көпшілік талқылау мерзімдері мен сатыларын қайта қарау жолымен қамтамасыз етуді талап етеді. НҚА жобаларын жария талқылау процесіне әзірлеушілер мен Портал пайдаланушылары ғана емес, сондай-ақ осы жобаны міндетті келісуге, қол қоюға, тіркеуге және қабылдауға уәкілетті адамдарды тарта отырып, уәкілетті орган түпкілікті қабылдаған сәтке дейін көпшілік талқылауда қалдыру керек. Тиісінше, көпшілік талқылаудың мерзімі 10 күннен НҚА жобасы Порталға орналасқан күннен осы жобаны қабылдауға уәкілетті тұлға не органмен қабылданға дейін созылады.

Жобалардың көпшілік талқылау кезеңдері мен мерзімдерін жоғарыда ұсынылған бағытта қайта қарауға, сонымен бірге сәтті жүзеге асырылып жатқан халықаралық тәжірибе негіз болды. Халықаралық тәжірибеде, әдетте, көпшілік талқылау – көпшілік консультация деген терминде қолданылады. Мәселен, Австралияда консультациялар заңшығармашылық процестің барлық – заң жобасы тұжырымдамасы қалыптасқан сәттен басталып оның уәкілетті органмен қабылдануына дейінгі кезеңдерін қамтиды. Аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттеуге бағытталған және күрделі өзгерістер енгізуді көздейтін заң жобалары бойынша консультациялар кемінде 12 аптаға жалғасуы тиіс, бірақ консультация мерзімі нақты бекітілмеген. Себебі, ол нақты ситуацияға

байланысты өзгеріп отыруы мүмкін. Консультациялар туралы хабарлама «www.consultation.business.gov.au» ресми мемлекеттік сайтта жарияланады. Мүдделі тараптар мен азаматтар осында тіркеліп, өздерін қызықтыратын салаларды белгілейді. Кейіннен оларға таңдаған салалары бойынша консультацияла болатындығы туралы хабарламалар үнемі келіп тұрады [152].

Заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобаларының көпшілік талқылауы бойынша белгіленген кезең мен мерзімдерді өзгерту нәтижесінде:

Көпшілік талқылаудың үздіксіздігі қамтамасыз етіледі;

Көпшілік талқылау нормашыңармашылық қызметтің жобаларды әзірлеу сатысында ғана емес, жобалау, мүдделі тұлғалармен келісу және қабылдау сатыларын қамтитын болады;

Көпшілік талқылаудың 10 күнмен шектелген мерзімі жоба Порталға орналастырылған сәттен қабылдаған кезге дейін ұзартылады.

Ұсынылып отырған қоғамдық мониторинг, НҚА жобасын әзірлеу қажеттілігі туындаған сәттен, осы жобаны қабылдауға уәкілетті орган түпкілікті қабылдаған сәтке дейін көпшілік талқылау жұртшылықты нормашығармашылық процеске қатыстырудың үздіксіздігін қамтамасыз етеді (сурет 16).



Сурет 16 - Үздіксіз көпшілік талқылау процесі

Ескертпе – Автормен құралды

Жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке жария тыңдаулар арқылы тікелей қатысу нысанын жетілдіру

Қолданыстағы заңнамаға жүргізілген талдау нәтижелері жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке тікелей қатысуына мүмкіндік беретін нақты екі қатысу нысаны бар екендігін көрсетті. Олардың бірі НҚА мен заң жобалары бойынша жария тыңдауларға және көпшілік талқылауға қатысу.

Жария тыңдаулар өткізу туралы талап заң жобаларына ғана қатысты көзделген [18, 118]. Демек, Президент, Үкімет және орталық мемлекеттік органдар мен жергілікті атқарушы органдардың актілері бойынша жария тыңдауларды өткізу заңнамада көзделмеген қосымша қатысу тетігі ретінде қарастырылады.

Жария тыңдау заң жобасының негізгі ережелерін жұртшылыққа түсіндіру және оларды талқылау мақсатында ұйымдастырылады. Жария тыңдау заң жобасын Парламентке енгізуге дейін орын. Жария тыңдауларға қоғамдастықтың және заңды тұлғалар бірлестіктерінің өкілдері, үкіметтік емес ұйымдардың, БАҚ өкілдері, қоғамдық кеңес мүшелері, ҰКП, аккредиттелген ЖКСБ өкілдері, ғалымдар мен сарапшылар, партиялардың өкілдері мен өзге де ниет білдірген тұлғалар шақырылады [118]. Жария тыңдауларға қатысушы субъектілер аясының кеңдігі - жария тыңдаулар нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың тиімді тетігі екендігін растайды.

Алайда жария тыңдаулардың жиі және сапалы өткізілуіне кедергі келтіретін факторлар болып – заң жобалары бойынша жария тыңдаулардың міндетті емес болуы мен заң жобалары мен заң жобаларының тұжырымдамаларынан басқа НҚА жобалары бойынша жария тыңдаулардың өткізілуі қарастырылмауында деп тұжырымдалды. Себебі, сұрау хатқа келген жауаптар негізінде заңнамалық тұрғыда өткізілу міндеттілігі көзделмеген қатысу нысандарының ішінде мемлекеттік басқару органдарында қолданылуы кеңірек таралғандығы анықталды. Бұл ретте, кейбір ЖАО өздерінің актілері бойынша жария тыңдаулар өткізу қарастырылмағанымен, нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру бойынша қосымша шара ретінде жария тыңдаулар өткізетіндігін атап өту керек. 2018 жыл мен 2019 жылдың 11 айында жария тыңдаулар 19 орталық мемлекеттік органның 6-да (*АҚДМ, АШМ, ДСМ, ЕХӘҚМ, ҚМ, СИМ*) 9 заң жобасы бойынша өткізіліп, қоғамдық кеңестер өкілі шақырылған. Өз кезегінде, 2018 және 2019 жылдарға арналған Үкіметтің заң жобалау жұмыстарының жоспарында барлығы 44 заң жобасы көзделген [130, 132]. Сонда жария тыңдаулар өткізілген заң жобалары барлық заң жобаларының 20,5 % -ын құрайды.

Сонымен бірге, Қызылорда облысы 41 НҚА жобасы, Жамбыл облысының әкімдігі 11 НҚА жобасы бойынша қоғамдық кеңес мүшелерінің қатысуымен жария тыңдаулар өткізілгендігін хабарлады.

Онлайн-сауалнама аясында «Нормашығармашылық қызметке қатысуға арналған алаңның қайсысын таңдайсыз» деген сұраққа 634 респондент жауап берді, соның ішінде 205 респондент басқа да алаңдармен қатар, нормашығармашылық процеске қатысу алаңы/нысаны ретінде жария тыңдауларды көрсеткен.

Осы орайда, жария тыңдауларды өткізу бойынша негізгі көрсеткіштерді (кесте 10) ескере отырып, азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне байланысты барлық НҚА жобалары бойынша жария тыңдауларды тиісті мүдделі тараптардың қатысуымен өткізуді міндеттеу ұсынылады. Нәтижесінде, нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың тетігі кеңейеді және азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне байланысты заңнаманың тараптардың мүдделері мен қоғам қажеттіліктеріне сәйкестілік деңгейі артады. Мәселен, «Мұғалімдердің мәртебесі туралы» заң жобасы бойынша жария тыңдау мектеп директорлары білім басқармалары қызметкерлері арасындағы талқылаумен шектелмей, нақты мектептерді жұмыс жасайтын мұғалімдердің қатысуымен, сонымен бірге осы мұғалімдердің қызметінің нәтижесін көретін оқушылардың ата-аналарының қатысуымен өткізілуі керек.

Кесте 10 - Жария тыңдауларды өткізу бойынша негізгі көрсеткіштер

Жария тыңдаулар өткізілген жобалар саны	Жария тыңдау арқылы қатысу нысанын таңдаған респонденттер саны	Жария тыңдау өткізген мемлекеттік басқару органдар саны
61	205	8
Ескертпе - Автормен сұрау салу, онлайн-сауалнама және контент-талдау нәтижелері бойынша құралды		

Нормашығармашылық қызметке жанама қатысу нысандарын жетілдіру

Шетелдік озық тәжірибелерді зерттеу нәтижесі халық үніне құлақ асатын мемлекет құру негізі болып табылатын жұртшылықтың басқарушылық шешімдер қабылдауға қатысуының тікелей және жанама нысаны бірдей маңызға ие деген қорытынды жасауға мүмкіндік берді [153]. Мәселен, шетелдік авторлардың (*А. Бенгстон, Р. Дин, А. Фанг және Г. Кристенсен*) ғылыми еңбектерінің негізінде азаматтардың мемлекеттік істерге қатысу модельдерінің қандай нысанына артықшылық білдіретіндігі зерттелді [154-157]. Нәтижесінде, азаматтар үшін шешім қабылдауға қатысу фактісі емес, осы шешімдердің салдары маңызды екендігі анықталды. Егер азаматтар салдарға қанағаттанса, мемлекеттік билікке деген сенім деңгейі жоғары, ал, мемлекеттік істерге тікелей қатысу деңгейі төмен көрсеткішке ие болады. Демек, авторлардың зерттеу нәтижелері бойынша, мемлекеттік билік өкілдері мен депутаттар және өзге де жанама қатысуды халықтың атынан жүзеге асыраты ұйымдар (*қоғамдық кеңестер, үкіметтік емес ұйымдар, мүдделерді қолдаушылар*) сапалы жұмыс жасаса, халықтың тікелей қатысу еркі мен мүддесі өздігінен төмендейді.

Мәселен, Әділетмині «Е-Заңнаманы» енгізу бойынша жұмыс жүргізуде. Бұл жоба НҚА жобаларын талқылау үшін бірыңғай платформа құру арқылы қоғамды мемлекеттің нормашығармашылық қызметіне тартуды көздейді. Бұл платформаға мемлекеттік биліктің барлық органдарымен тең дәрежеде үкіметтік емес ұйымдар мен ғылыми орта өкілдері тәуелсіз сарапшылар ретінде

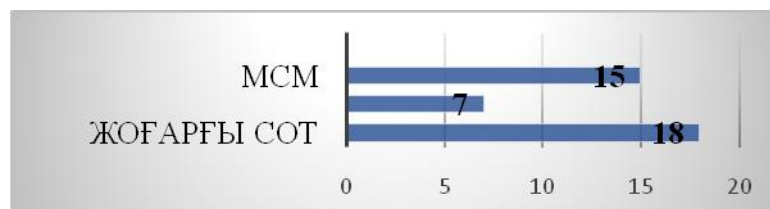
қол жеткізе алады деп болжануда [158]. Осылайша, бұл платформа қатысудың өкілдік моделі – жанама қатысуды белсендендіруге арналған.

Сонымен бірге, жұртшылық мемлекеттік басқаруға қоғамдық кеңестер, үкіметтік емес ұйымдар, қоғамдық қорлар және басқа да коммерциялық емес ұйымдар арқылы жанама қатысқан кезде, тек бір ғана ұйым ішінде тұтас әлеуметтік топ өкілдері (студенттер, зейнеткерлер, шахтерлер, жалғыз басты аналар және т.б.) тұратындығын ескерген жөн. Олар өз мүдделері мен құқықтарын қорғау үшін нормашығармашылық қызметке қатысуға әрқашан мүмкіндіктері бола бермейді және кейбір жағдайларда сапалы қатысуға әлеуеті де жеткіліксіз болуы мүмкін. Осы орайда, нормашығармашылық процеске жанама қатысуды тікелей қатысу нысанымен қатар жетілдірудің негізгі басымдықтарын айқындау ұсынылады.

Қолданысағы тәжірибеге сәйкес жұртшылық нормашығармашылық қызметке жанама түрде қоғамдық кеңестер және Комиссия арқылы қатыса алады. Ғылыми ұйымдар мен ғалымдардың нормашығармашылық қызметке қатысуы жұртшылықтық емес, сарапшылық қатысу ретінде қарастырылады. Осыған орай, зерттеу жұмысының аясына кірмейді.

Қоғамдық кеңестердің нормашығармашылық процеске қатысуы бойынша қызметіне талдау нәтижесінде азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА жобаларын қарап, қоғамның барлық мүшелерінің мүдделеріне қайшы келмеуін назарда алу бойынша міндеттің орындалу деңгейі төмен екендігі анықталды. Мұндай жағдайдың қалыптасуына ықпал еткен факторлер іріктеліп, оларды болдырмау шаралары бойынша төмендегідей ұсынымдар берілді.

Біріншіден, жанында қоғамдық кеңестер құрылмайтын органдар әзірлеген НҚА жобалары Әділетмині жанындағы қоғамдық кеңеспен қаралуын ұйымдастыру ұсынылады. Мәселен, ҚР Жоғарғы Соты мен Бас Прокуратурасы жанынан қоғамдық кеңестер құрылмайды [115]. Алайда, Жоғарғы Сот пен Бас прокуратура заңшығармашылық қызметке белсенді қатысады. Мәселен, соңғы 10 жылда, Үкіметтің 2010-2020 жылдарға арналған заң жобалары жұмыстарының жоспарлары мен перспективалық (2016 жылға дейін) жоспарларына сәйкес Жоғарғы Сот 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңде 18 заң жобасын, ал, Бас прокуратура 7 заң жобасын әзірлеген (сурет 17) [130-133, 159-165].



Сурет 17 - Жоғарғы Сот пен Бас Прокуратура әзірлеушісі болған заң жобаларының саны

Ескертпе – Автормен [130-133, 159-165] әдебиеттер негізінде құралған.

17-суреттен көрініп тұрғандай, Жоғарғы Сот пен Бас прокуратура әзірлеген заң жобаларының саны жанында қоғамдық кеңестер құрылатын МСМ-гі әзірлеген жобалар санынан алшақ тұрған жоқ. Дегенмен, Жоғарғы Сот пен Бас прокуратура әзірлеген заң жобалары қоғамдық кеңестердің қарауынан тыс қалады. Ал, әзірлеушісі Бас прокуратура болып табылатын «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қылмыстық және қылмыстық-процестік заңнаманы жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» [130] заң жобасы немесе Жоғарғы Сот әзірлеген Қазақстан Республикасының Азаматтық іс жүргізу кодексінің [131] жобасы азаматтардың құқықтары мен бостандықтарына қатысы болмауы мүмкін емес.

Екіншіден, қоғамдық кеңестер берген ұсынымдарға қатысты мемлекеттік басқару органдары тарапынан қолданылатын шаралар мен әрекеттер айқындалмаған. Тиісінше қоғамдық кеңестердің ұсынымдарының ескерілу мүмкіндігі төмен. Осы орайда, қоғамдық кеңестерден келіп түскен ескертулер мен ұсыныстар осы жобаны көпшілік талқылау үшін Портал мен мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурстарында жобаға қоса жариялануы ұсынылады. Бұл ретте, қоғамдық кеңестер тарапынан түскен шынайы әлеуметтік маңызы ескертулер мен ұсыныстар жұртшылық тарапынан қолдау тауып, осы жобаны міндетті келісетін және басқа да мүдделі келісуші органдардың назарына ілініп, әрмен қарай тиісті мазмұнда жоба мәтінінде ескерілуіне мүмкіндік беріледі.

Үшіншіден, қоғамдық кеңестер нормашығармашылық қызметке қатысуы бойынша өкілеттіктерін НҚА жобаларын әзірлеу және талқылауға қатысуы арқылы жүзеге асыра алады. Комиссияға мүшелік ету мен НҚА жобаларын қоғамдық кеңестердің қарауына жолдау – әзірлеу, ал, қоғамдық кеңестердің мүшелерін жария тыңдауларға шақыру – талқылау сатысына жатады. Дегенмен, қоғамдық кеңестердің мүшелерін жария тыңдауларға қатысуы бойынша өкілеттігі жүзеге аса бермейді. Біріншіден, жобалар бойынша жария тыңдаулар өткізу міндетті емес. Екіншіден, жария тыңдауларды өткізу тек заң жобалау жұмысы аясында қарастырылған, яғни Үкімет, орталық мемлекеттік органдар және жергілікті басқару органдарының актілері бойынша жария тыңдаулар өткізілуі міндетті көзделмеген. Үшіншіден, мұндай жария тыңдауларға қоғамдық кеңес мүшелерін шақыру міндеттілігі көзделмеген. Төртіншіден, 10 жұмыс күндік мерзімде жоба бойынша қоғамдық кеңестен кері байланыс болмаса, жоба ескертусіз келісілді деп есептеледі [18]. Өз кезегінде, қоғамдық кеңестердің қарауына түскен НҚА жобалары бойынша белгіленген мерзімдердің сақталмауы себебінен, жобалардың ескертусіз келісілуін көздейтін норма жоба бойынша оны әзірлеуші органмен кері байланыс орнатпау үшін жағдай жасауы ықтимал. Осы ретте, заңнамадағы ескертусіз келісуді көздейтін норманы алып тастау ұсынылады. Сонымен бірге, қандай да бір НҚА немесе заң тұжырымдамасының жобасы бойынша жария тыңдау өткізу туралы шешім қабылданған сәтте, бұл жария тыңдауға қоғамдық кеңестердің мүшелерінің қатысуын көздеу ұсынылады.

Нәтижесінде, қоғамдық мүшелер нормашығармашылық қызметтің талқылау сатысына қатысуы бойынша өкілеттігін іске асыру мүмкіндігіне ие болады.

Төртіншіден, Комиссияның құрамында тек бір ғана қоғамдық кеңестің өкілі мүшелік етеді. Демек, заң жобалау жұмысы барысында қоғамдық кеңестер мемлекеттік басқару органдарынан өкілдік ететін мүшелермен салыстырғанда тең мүмкіндіктермен қамтамасыз етілмейтіндігін, сонымен бірге, қоғамдық кеңестердің құрамы тиісті мемлекеттік органның құзыретіне кіретін сұрақтар аясына қарай құрылатындығын ескерсек, Әділетмині жанындағы қоғамдық кеңестің өкілі Комиссияның қарауына келіп түскен барлық заң тұжырымдамалары мен жобалары бойынша құзыретті болып табыла бермейді. Осы орайда, Комиссияның күн тәртібіне қойылған заң тұжырымдамаларының жобалары мен заң жобаларының қолданылу аясын ескере отырып тиісті салалардағы мемлекеттік органдар жанынан құрылған қоғамдық кеңестердің мүшелерін қатыстыру ұсынылады. Бұл ретте, Комиссияның бекітілген құрамында нақты қоғамдық кеңестің мүшесінің атын енемсе қандай мемлекеттік органының жанында құрылған қоғамдық кеңес екендігін атап көрсетудің қажеті жоқ. Осы шара негізінде, Комиссияның қарауына енгізілген жобалар бойынша шынайы құзыретті қоғамдық кеңестердің мүшелерінің қатысуы қамтамасыз етіледі.

Бесіншіден, сарапшылық сұхбат пен қоғамдық кеңестердің қызметіне жасалған талдау нәтижесінде, қоғамдық кеңестердің азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА жобаларына беретін қорытындылары формальды нысанға ие екендігі анықталды. Сарапшылар тәжірибесіне сәйкес Институт құрылғаннан бүгінгі күнге дейін НҚА бойынша күрделі ескертулер не ұсыныстар келіп түспеген. Жағдайдың мұндай қалыпқа түсуіне бірқатар себептер бар. Мәселен, қоғамдық кеңестердің қызметі қаржыландырылмайды, осыған байланысты қоғамдық кеңестердің мүшелері - басқа ұйымдарда негізгі жұмыс орны бар және қоғамдық кеңеске мүшелігі олар үшін басым емес, ақы төленбейтін жұмыс болып табылатын адамдар. Тиісінше, көпшілік жағдайда қоғамдық кеңестің қарауына түскен НҚА жобалары ескертулерсіз және ұсыныстарсыз келісіледі. Осы ретте қоғамдық кеңестердің мәртебесін арттыру және нормашығармашылық қызметке формальды түрде емес, шынайы үлес қосуын қамтамасыз ету үшін құқықтық мәртебесін ресмилендіру ұсынылады. Нәтижесінде, қоғамдық кеңес мүшелері арнайы іріктеуден өтеді, олардың жұмысы атқарылған жұмысынаа байланысты төленеді, сондай-ақ нормашығармашылық қызметке қатысу аясында білдірген ұстанымы үшін қоғам алдында жауапкершілікке ие болады. Қоғамдық кеңестердің мәртебесін анықтау кезінде ҰКП қызметін басшылыққа алған жөн. Себебі, азаматтардың құқықтары, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА маңыздылығы кәсіпкерлердің мүдделеріне қатысты НҚА маңыздылығынан кем емес. Әрбір кәсіпкер мен кәсіпкерлік қызметтің артында оның тұтынушылары- қарапайым халық тұратындығын естен шығармау және осы бөлікте НҚА қабылдау барысында мүдделер теңгерімін сақтау қағидатының бұзылуына жол

берілмеуі керек. Мәселен, жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін де қозғайтын және азаматтардың құқықтары, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА жобасы ретінде «Экологиялық кодекстің» жобасын алатын болсақ, осы жобаны әзірлеу, келісу, көпшілік талқылау барысында жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қомақты бюджет көзімен қаржыландырылатын, 174 аккредиттелген қауымдастықтары және 29 аккредиттелген салалық сарапшылары бар маңызды ұйым – ҰКП мен ЖКСБ өкілдері қорғайды [166].

Ал, азаматтардың құқықтары, бостандықтары мен міндеттеріне байланысты мүдделерді қаржыландыру көзі қарастырылмаған, мүшелеріне ақы төлену көзделмеген және негізгі жұмысына қосымша жүктеме ретінде қоғамдық бастаулар негізінде жұмыс жасайтын, 32 мүшеден, оның ішінде 9-ы министрлік басшыларынан тұратын Экология, геология және табиғи ресурстар жөніндегі қоғамдық кеңес қорғайды [167]. ҰКП сарапшыларының және қоғамдық кеңес мүшелерінің сандық және сапалық құрамы салыстыру арқылы (кесте 11), аталған екі институттың әлеуетінде үлкен айырмашылық бар екендігі анықталды.

Кесте 11 - ҰКП сарапшыларының және қоғамдық кеңес мүшелерінің сандық және сапалық құрамы

ҰКП		Экология, геология және табиғи ресурстар жөніндегі қоғамдық кеңес	
Атамекенде аккредиттелген қауымдастық саны	Аккредиттелген салалық сарапшылар	Мемлекеттік қызметкерлер	Мемлекеттік емес ұйымдар мүшелері
174	29	9	23
Барлығы - 203		Барлығы - 32	
Ескертпе – Автормен [166, 167] әдебиеттер негізінде құралған.			

Алтыншыдан, НҚА қабылдау барысында мүдделер теңгерімін сақтау қағидатының қамтамасыз ету, әлеуметтік маңызы бар НҚА жобаларының жан-жақты талқылануын, барлық әлеуметтік топтардың, әсіресе қоғамның осал топтарының мүдделерін толыққанды қорғау үшін кәсіпкерлердің мүдделерін қозғайтын НҚА жобалары бойынша тәжірибені басшылыққа ала отырып, әлеуметтік маңызы бар НҚА жобаларын әзірлеуге міндетті қатысу үшін белгілі бір үкіметтік емес ұйымдар, қоғамдық қорлар мен өзге де мүдделі коммерциялық емес ұйымдарды аккредиттеу ұсынылады. Нәтижесінде, әлеуметтік маңызы бар НҚА жобалары мүдделі тұлғалармен тиісті деңгейде талқылануы қамтамасыз етіледі.

Жетіншіден, жұртшылық мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жанама түрде Заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссия арқылы қатыса алады. Өз кезегінде,

Комиссия құрамындағы мемлекеттік билік пен квазимемлекеттік сектор өкілдерінің үлесі 65,90%-ды, ал азаматтық қоғам өкілдерінің үлесі 34,10 %-ды құрайтынын ескере отырып, Комиссия құрамына әлеуметтік саланың мүддесі бойынша өкілдік ететін нақты ұйымдарды енгізу ұсынылады. Нәтижесінде, Комиссиямен әлеуметтік осал топтардың мүдделеріне қатысты НҚА жобалары қаралғанда, осы топтардың құқықтары тиісті деңгейде қорғалуы қамтамасыз етілуіне мүмкіндік беріледі.

Сегізіншіден, қолданыстағы тәжірибені зерделеп, Қазақстанда мүдделік қолдау институтын заңнамалық деңгейде бекіту қажеттілігі жоқ екендігі анықталды [168-170]. Мүдделерді қолдау туралы заңнама Мәжілістің қарауына 2009 енгізіліп, 2012 жылы кері қайтарып алынған [171]. Өз кезегінде, қоғамның әр түрлі әлеуметтік топтарының мүдделерін нормашығармашылық қызмет барысында қорғау бойынша мемлекеттік басқару органдарында өкілдік ететін мемлекеттік емес ұйымдардың қызметінің ашықтығы мен жауапкершілігін арттыру қажеттілігі негізделді. Себебі, НҚА қабылдау барысында әзірлеуші органдармен белгілі бір мемлекеттік емес ұйымдар, топтар, жеке өкілдер өзара іс-қимыл жасасу фактілері орын алады. Алайда, бұл ұйымдардың қызметі жариялы түрде емес, мүдделері бойынша өкілдік етіп жүрген адамдар, әлеуметтік топ алдында есептілік пен жауапкершілік тетіктері қарастырылмаған. Транспарентті және клиентке бағдарланған, «халық үніне құлақ асатын» мемлекетті қалыптастыру бағытындағы ұмтылысты ескере отырып, уәкілетті органдарда белгілі бір әлеуметтік топтың мүдделері бойынша ресми өкілдік ету бағытында өзара іс-қимылдар жасайтын және осы әлеуметтік топтардың мүдделеріне қатысты НҚА жобаларын келісетін ұйымдардың тізілімін ресми жүргізу ұсынылады. Бұл ретте тізілім бойынша өзекті ақпаратты барлық мемлекеттік органдардың ресми интернет-ресурстарында орналастыру қажет. Осылайша, нормашығармашылық процесс барысында мүдделерді қорғауды жүзеге асыратын ұйымдардың қызметі ашықтыққа ие болады. Жұртшылық мемлекеттік басқару органдарында олардың мүдделерін кім қорғайтыны туралы хабардар етіледі және тиісінше, кез-келген уақытта қандай да бір мүдделерді қорғау туралы ұсыныстармен Тізілімдегі ұйымға жүгіне алады.

Шетелдік тәжірибені зерттеу барысында АҚШ, Канада және Германия мемлекеттеріндегі тетік басшылыққа алынды. Бұл мемлекеттерде мүдделерді қолдау бойынша арнайы заңнама болғанымен, әрқайсысында лоббизм қызметін құқықтық реттеу тетігі әртүрлі [172-176]. Мәселен, АҚШ-та мүдделік қолдау немесе мүдделік қолдау тобы ретінде белгіленген тәртіппен міндетті тіркеуден өткен ұйымдар жұмыс жасайды [176]. Олардың жауапкершілігі мен қызмет барысындағы рұқсат етілген ашықтық бекітіледі. Германияда - мүдделерді білдіретін ұйымдар федералдық үкімет ведомстволарында және Бундестаг комитеттерінде белгіленген тәртіппен тіркелген ұйымдардың «ашық тізіміне» енгізіледі [177-179]. Канадалық тәжірибеге сәйкес, лоббистерді тіркеу процесінен соң олардың міндеттері мен құқықтары қолданысқа енеді.

Қаржылық ақпараттан басқасына ашықтық қағидасы тарайды. Жауапкершілік мүдделерін қорғауға сеніп тапсырғандар алдында туындайды [180-182].

3.2 Нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуының электронды нысанын жетілдіру бойынша ұсынымдар

Жұртшылықтың НҚА мен заң жобаларының көпшілік талқылауына қатысуы нормашығармашылық қызметке электронды түрде қатысуға мүмкіндік беретін қатысу нысаны болып табылады. Қолданыстағы заңнамада жұртшылықтың көпшілік қатысу бойынша құқығын іске асыру үшін екі қатысу алаңы қарастырылған Портал және мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурстары. Осы ретте, нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуының электронды нысанын жетілдіруге бағытталған ұсыныстар төмендегідей жіктелді:

Көпшілік талқылау тәртібін жетілдіруге бағытталған ұсынымдар;

Көпшілік талқылау жүргізілетін алаңдардың функционалын жетілдіруге және қолданушылар үшін ыңғайландыруға бағытталған ұсынымдар.

Көпшілік талқылау тәртібін жетілдіру

Порталындағы статистика және сарапшылық сұхбат нәтижелері Заң жобалары тұжырымдамалары мен НҚА жобаларының көпшілік талқылауы нәтижесі «нақты бір жоба бойынша шынайы көпшілік талқылау орын алды» деген тұжырым жасау үшін жеткіліксіз екендігін көрсетті. Осы орайда, жобаны әзірлеуші мемлекеттік органдардың көпшілік талқылауға деген қызығушылығын арттыру және жоба бойынша мүдделі адамдардың анағұрлым көпшілігінің пікірін анықтау үшін, әлеуметтік мәні бар НҚА мен заң тұжырымдамаларының жобалары бойынша (*білім беру, денсаулық сақтау, әлеуметтік қамсыздандыру және т.б. саласында*) қараулардың белгілі бір санының болуын нормативті бекіту ұсынылады. Азаматтарды жобамен танысқан соң, ол бойынша пікір қалдыруға міндеттеу мүмкін емес. Осы орайда, пікірлердің санын нақты белгілеу ұсынылып отырылған жоқ. Дегенмен, жобаны әзірлеуші органдар осы жобаны ең болмағанда белгілі бір қолданушы санымен қарауы үшін ықпал жасай алады.

Үкімет Регламентінің 34-1-тармағына сәйкес әлеуметтік мәні бар жобалар ретінде адам және қоғамның құқықтары мен мүдделерінтікелей немесе жанама қозғайтын жобалар танылады [122]. Әлеуметтік мәні бар НҚА жобаларына халықтың өмір сүруінің аса маңызды салаларына әсер ететіндіктен және жұртшылықтың мүдделерін барынша толыққанды есепке алу үшін ерекше назар аударуды талап етеді. Сондай-ақ, осы саладағы НҚА жобалары бойынша талқылаудың қажетті деңгейі қамтамасыз етіліп жатқан жоқ. Мысалы, денсаулық сақтау, білім беру, еңбек, әлеуметтік қорғау және әлеуметтік қамтамасыз ету салаларындағы қолданыстағы заңнамаға түзетулер енгізуді көздейтін «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне әлеуметтік қамсыздандыру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заң жобасы 2018 жылғы 13-27 қазан аралығында көпшілік талқылауда болған және 14 күн ішінде барлығы 108 рет қаралып, 1 ғана пікір

қалдырылған, бұл - Порталындағы жобалар бойынша қалыпты жағдай [183]. Порталдағы аналитикаға сәйкес әлеуметтік мәні бар салалардағы НҚА саны (39186) НҚА жалпы санының (56781) 69%-ын құрайды [184].

Әлеуметтік мәні бар НҚА мен заң тұжырымдамаларының жобалары бойынша қараулардың белгілі бір санды Порталдағы оң тәжірибеге сүйене отырып бекіту орынды болады. Себебі, қандай да бір жоба бойынша қараулардың саны қол жетімді болу керек. Осы орайда, Порталдағы «қараулар» саны бойынша жасалған аналитика нәтижелерін басшылыққа алу ұсынылады. Мәселен, мемлекеттік орган НҚА немесе заң тұжырымдамасын 2020 жылғы 3 мамырда Порталында жариялайды. Сосын орналастырылған жоба заңнаманың қандай категориясы аясында жарияланған болса, сол категория бойынша Порталдағы статистиканы қарайды, оны ресми тіркеп алады (скриншот). Статистикадағы ең көп көрестекіштің $\frac{1}{4}$ бөлігі осы жоба бойынша қамтамасыз етілуі тиіс қараудың ең аз саны болып табылады. Мысалы, 2020 жылғы 3 мамырда «Білім» категориясы бойынша БҒМ «Жоғары және жоғары білімнен кейінгі білімі бар мамандарды даярлаудың 2020 - 2021 оқу жылына арналған мемлекеттік білім беру тапсырысын бекіту туралы» қаулы жобасын Порталға көпшілік талқылау үшін жариялады делік. Осы күнгі статистикаға сәйкес «Білім» саласындағы қараулардың жалпы саны 387437 болса, оның $\frac{1}{4}$ бөлігі 96859 болады. Демек, аталған жоба бойынша міндетті қараудың ең аз саны 96859 болып табылады.

Тәжірибеде бірыңғайлылықтың болуын ұйымдастыру мақсатында, Порталда әлеуметтік мәні бар НҚА жобаларының категорияларының нақты тізімі көрсетілуі тиіс. Сонда әр мемлекеттік орган жобаның әлеуметтік мәні бар екендігін өз бетінше анықтамайды.

Порталда жарияланған жобалар бойынша қолданушылардың пікір қалдыруына және пікір қалдырылған күнде де әзірлеуші мемлекеттік органның осы пікірді назарға алуына тосқауыл болатын, ал жалпы алғанда Порталдағы белсенділікті төмендетуі ықтимал фактордың бірі ретінде— пікір қабылдану үшін қысқаша негізделу қажеттілігі жөніндегі норма анықталды. Портал қолданушыларының белсенділігі төмен екені бірнеше статистикамен расталды. Ал, жобаны көпшілік талқылау аясында берілген пікірлер бойынша әзірлеуші мемлекеттің тарапынан кері байланыстың да тұрақты орнатылмайтыны да статистика, сарапшылық сұхбат, онлайн-сауалнама нәтижелерімен расталды. Пікірді негіздеу туралы талап жобаны әзірлеуші мемлекеттік органдар қолданушылардың көпшілігінің пікірлеріне жауап қайтармау үшін және жауап қайтармаудың себебіне негіз болып табылады. Ал, «Халық үніне құлақ асатын» мемлекет қалыптастыру жолында әрбір пікір маңызды. Осы ретте, қолданушылардың пікір қалдыруына қиындықтар туғызуы ықтимал нормалар мен өзге де факторлар болмауы керек. Көпшілік талқылау барысындағы кері байланыстың статистикасы төмен екендігі Порталдағы арнайы аналитикадан байқалады [185] (кесте 12).

Кесте 12 – Порталдағы көпшілік талқылау барысындағы кері байланыс статистикасы

Барлығы	Жауабы бар ұсыныстардың жалпы саны	Жауапсыз ұсыныстардың жалпы саны
55148	31515	23633
100%	57, 14%	42, 85%
Ескертпе – Автормен [185] әдебиет негізінде құралған.		

Порталға көпшілік талқылау үшін жарияланған жобалар бойынша келіп түскен пікірлердің 42, 85% пайызына жауап қайтарылмаған. Бұл өте жоғары көрсетекіш болып саналады.

Көпшілік талқылау жүргізілетін алаңдардың функционалын жетілдіру және қолданушылар үшін ыңғайландыру

Порталдың негізгі міндеттерінің бірі - қолданушыларына көпшілік талқылауға орналастырылған жобалар бойынша қолжетімділікті толығымен қамтамасыз ету болып табылады. Өз кезегінде, осы міндеттің тиісті деңгейде жүзеге асырылуына кедергі ретінде танылған факторлерді жоюға бағытталған бірқатар техникалық-ұйымдастырушылық сипаттағы, Порталдың функционалын жетілдіру және қолданушылар үшін ыңғайландыруға бағытталған төмендегідей шаралар ұсынылады.

Біріншіден, Порталда жоба бойынша пікір қалдыру үшін талап етілетін қолданушының толық аты-жөнін және электрондық жәшік мекен-жайын көрсете отырып авторизациялану міндетін алып тастау ұсынылады. Осылайша, порталда пікір қалдыру процесі жеңілдетіледі және жоба бойынша талқылаудың басқа да алаңдарға - элеуметтік желілерге ауысып кетуінің алдын-алады, талқылауға бүркеншік атпен немесе анонимділікті сақтауды қалайтын қолданушыларды көпшілік талқылауға тартуға ықпалын тигізеді.

Екіншіден, көпшілік талқылау үшін Порталда орналастырылған жобалардың мәтіні осы жобаның ерекшелігімен және заң терминологиясымен таныс емес адамдардың түсінуіне оңай болуы үшін пайдаланушыларды белгілі бір білімді талап ететін пікірді негіздеуден босатылған орынды. Керісінше, жоба барлық қолданушыларға оңай түрде түсіндірілуін қамтамасыз ететін, қарапайым тілмен жазылған қосымша қысқаша ақпараттық жазба беру, кәсіби терминологияны қолданбастан осы жобаның кімге және қалай әсер ететіні туралы кітапшалар, инфографика түрінде қысқаша анықтамалық ақпаратты орналастыру ұсынылады. Себебі, жобаларға қоса берілетін түсіндірме жазба баршаға бірдей түсінікті бола бермейді және көптеген жобалар бойынша Порталда қоса жарияланбаған.

Шетелдік тәжірибеден Эстонияның үлгісін озық деуге болады. Онда «www.osale.ee» сайты қоғамның әрбір мүшесіне қандай да бір мәсел/сұрақ бойынша пікірін ұсына алатын ағымдағы барлық көпшілік консультациялардың интерактивті веб-сайты болып табылады, пікір білдіріліп жатқан құжат бойынша мүдделі азаматтармен тікелей байланысты қамтамасыз етеді.

Эстонияда НҚА жобалары бойынша онлайн көпшілік талқылау процесі өте айқын және ыңғайлы [186].

Мысалы, «Электронды мемлекеттегі әрбір адамның құқықтары» деген құжат бойынша консультация кейс ретінде алынды [187]. «www.osale.ee» сайтында тек құжаттың мәтіні орналастырылып, оның құрылымдық элементтері бойынша пікір қалдыру мүмкіндігі ғана беріліп қоймаған. Ең алдымен құжатты көпшілік консультация үшін жариялаған орган бұл консультация арқылы халықтан қандай кері байланыс күтетіні нақты жазылған. Кейс ретінде алынған құжат бойынша негізгі мақсат – «электронды мемлекеттегі игі басқарудың қағидатын анықтау болып табылады» деп белгіленген. Әрмен қарай осы 10 негізгі қағидат пен олар бойынша сәйкестікті бағалау критерийлері берілген. Әзірлеушінің қолданушыларға арналған жалпы сұрағы: «құжатта жоқ, бірақ сіздің пікіріңіз бойынша шешуді қажет ететін қандай да бір проблемалар бар ма? Егер болса, көрсетуді сұраймыз» деп белгіленген. Сондай-ақ, құжатты әзірлеуші әр қағидат бойынша кері байланыс беруге жәрдемдесетін жетектеуші сұрақтар тізбегін ұсынған:

1. Сіз тұжырымдалған қағидат маңызды деп ойлайсыз ба?
2. Қандай бағалау критерийлерін қосу немесе өзгерту керек?
3. Осы қағидат бойынша қандай қосымша түсіндірмелер қажет?

Мысал ретінде, бірінші қағидат пен оны бағалау критерийлері алынды.

«1. Әрбір адам мемлекеттік қызметті қалай тұтынатынын және жария билікпен өзара іс-қимыл жасайтынын таңдауға құқылы. Мемлекеттік қызметтер барлық байланыс арналары бойынша ұсынылады: қызмет көрсету офисінде, пошта арқылы, телефон арқылы, электрондық поштаны қоса алғанда Интернет арқылы.

Бағалау критерийлері:

1. Егер барлық байланыс арналары берілмесе, бұл орынды ма?
2. Шенеунік адамға қоғамдық қызметтерді қандай арналар арқылы алуға болатынын түсіндіре ме және оны қызметке өтінімді қалай беруге үйретеді ме?
3. Азамат сауалнамада болашақта мекемемен қарым-қатынас жасағысы келетінін көрсете ала ма?
4. Рұқсаттарға, гранттарға, сертификаттарға және басқа да қызметтерге Интернет немесе басқа да электрондық байланыс құралдары арқылы өтінім беруге бола ма?
5. Windows - тан басқа кең таралған операциялық жүйелер арқылы жалпыға қолжетімді электрондық қызметтерді сұратуға бола ма?
6. Әкімшілік актіні электрондық түрде беруге бола ма?

Демек, Эстонияның НҚА жобалары бойынша көпшілік консультациялар өткізу тәжірибесінде әрбір ұсынылып отырған норма бойынша бағалау критерийлері әзірленіп, қолданушылардың назарына ұсынылады. Қолданушылар өз кезегінде, кері байланысты осы критерийлер аясында береді. Яғни, құжатты әзірлеушінің ұсынып отырған нормаға пікір білдіру үшін, берілген пікірді негіздеу қажет емес, тек дайындап берген бағалау критерийлері бойынша ұстанымыңды білдіргенің жеткілікті. Қолданушылардан келіп түскен

пікір бойынша ол критерийлерге байланысы болмаса да жүз пайыз кері байланыс қамтамасыз етіледі. Бұл орайда қолданушы көпшілік консультация аясына кірмейтін мәселені көтерсе де сапалы жауап алады (сурет 18) [188].

Связанная консультация: [права каждого в электронном правительстве](#)

Право каждого в электронном государстве также должно заключаться в том, что эстонское государство не становится полицейским государством и что у полиции нет права и возможности блокировать доступ обычных граждан к публичным веб-сайтам. Я больше не могу получить доступ к [www.politsei.ee](#) с моего домашнего компьютера. Я думаю, что это далеко от верховенства закона.

Мнение было прочитано **4616** раз

Ответы: ?

Спасибо за ваше мнение. Мы согласны с вами, что государственные органы и органы местного самоуправления не должны ограничивать доступ людей к своим общедоступным веб-сайтам. В качестве исключения вы можете временно заблокировать IP-адреса, являющиеся целью вредоносной атаки, и уведомить своих пользователей о проблеме.

В этом случае мы рекомендуем вам проконсультироваться с ИТ-специалистом, чтобы убедиться, что это не техническая ошибка или ошибка конфигурации вашего компьютера.

С уважением,

Сурет 18 - Эстониялық көпшілік талқылау порталындағы кері байланыс

Ескертпе – Автормен [188] дереккөз негізінде құралған.

18-суреттен көрініп тұрғандай, эстониялық порталдың пайдаланушысы электронды мемлекеттегі азаматтардың құқығы деген ұғым бойынша пікір білдіру аясында өз басында туындаған мәселені көтеріп отыр, ал құжатты әзірлеуші тарап оны консультация аясынан тыс деп ысырып қоймай, осы мәселені шешу жолын ұсынған.

Үшіншіден, контент-талдау аясында Портал өзекті емес мәліметтерден тұратындығы және көпшілік талқылаудан өтіп жатқан жобалар саны бірнеше рет қайталану есебінен жасанды түрде ұлғайтылғандығы анықталды. Осы ретте, Порталды қайталанатын жобалардан уақтылы тазартуды және жаңарту үшін тұрақты мониторингті ретке келтіру ұсынылады. Нәтижесінде, Порталда шынайы статистика қалыптасып, әзірлеуші мемлекеттік орган жобаны бірнеше нұсқада мақсатты түрде Порталға орналастыра отырып, көпшілік талқылау қорытындылары бойынша неғұрлым қолайлы есепті қалыптастыру қаупінің алды алынады.

Төртіншіден, заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобалары бойынша көпшілік талқылау алаңы ретінде Порталдан басқа мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурстары да саналады. Өз кезегінде, мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурстарына жасалған контент-талдаудың нәтижелері бойынша, интернет-ресурстар арқылы көпшілік талқылау орын алмайтындығы және орын алу жағдайы жасалмағандығы анықталды. Осы орайда, мемлекеттік басқару органдары қызметінің тиімділігін бағалау жүйесіне сәйкес операциялық бағалау аясындағы мемлекеттік органның ұйымдастырушылық дамуы блогына кіретін ақпараттық

технологияларды қолдану бойынша шараларының тиімділігін айқындау [19] кезінде ақпараттандыру саласындағы уәкілетті орган мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурсында НҚА жобаларының уақтылы жариялануы, өзектілігі бойынша қадағалауды тұрақты нысанына айналдыру керек.

Сондай-ақ, мемлекеттік басқару органының интернет-ресурсында жарияланған НҚА немесе заң тұжырымдамасының жобасы бойынша пікір қалдыруға мүмкіндік беретін арнайы салым Қостанай облысының әкімдігінен басқа ешбір ОМО мен ЖАО интернет-ресурсында қарастырылмағандығы анықталды. Осы ретте, интернет-ресурсты пайдаланушы жоба бойынша «пікір қалдыру» деген батырманы басу арқылы автоматты түрде Порталға сілтеме арқылы өтіп, көпшілік талқылауға қатысу мүмкіндігін беру ұсынылады. Нәтижесінде, мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурстары мен Портал жобаларды көпшілік талқылау бойынша өзара байланыстырылған алаңдарға айналады. Жобаны әзірлеуші мемлекеттік орган көпшілік талқылау нәтижелері бойынша бірыңғай ақпаратты бір базадан – Порталдан алады.

Сапалы кері байланыс орнату

Заң жобалары тұжырымдамалары мен НҚА жобаларын көпшілік талқылау нәтижелері бойынша құралатын есепке жүргізілген талдау оның формальдылығын және Портал қолданушыларынан түскен пікірлер бойынша жобаны әзірлеген мемлекеттік орган тарапынан кері байланыстың төмен деңгейде екендігін көрсеткен болатын.

Өз кезегінде ЕҚЫҰ-ның Мемлекеттік деңгейде шешімдер қабылдау процесіне қоғамдық бірлестіктердің қатысуын кеңейту жөніндегі ұсынымдарында жұртшылықтық қатысудың принциптері ретінде -кері байланыстың тиімді тетіктерін құру қажеттілігін, уәкілетті органдар консультация нәтижелері бойынша қоғам алдында есеп беруі міндеттілігі көзделген. Ал, аталған Ұсыныстардың 16-тармағы (е) кері байланыс механизмі болып шешім қабылдайтын органдар консультацияға қатысушыларға, оның ішінде жұртшылыққа, туралы мазмұнды және сапалы ақпарат қоғамдық консультациялар, белгілі бір ескертулерді/ұсыныстарды енгізу немесе алып тастау бойынша себептердің нақты негіздемесін көрсете отырып жүзеге асырылатын заңды міндет және механизм танылады [8].

Зерттеу жұмысы аясында жасалған талдау және халықаралық тәжірибе мен құжаттарды зерделеу негізінде көпшілік талқылау барысындағы кері байланыс сапасын арттыруға бағытталған нақты шаралар ұсынылады.

Кесте 13 - Заң жобасы бойынша көпшілік талқылаудың аяқталуы туралы есеп нысаны

Бөлім	Пікір саны	Жауап	Ұнайды	Ұнамайды
Экологиялық кодекс жобасы	11	0	1	0
Ескертпе – Автормен [189] әдебиет негізінде құралған.				

Кесте 13-те Порталда жарияланған Экологиялық кодекс жобасы бойынша көпшілік талқылаудың аяқталуы туралы есептің (бұдан әрі – есеп) негізінде құрастырылған нәтижелер көрсетілген [189]. Уәкілетті органмен бекіткен есептің нысаны мен Порталда жарияланған есептің нысаны өзара сәйкес. Бірақ қоланушылардан келген 11 пікірге «Жауап» деген баған бос екендігі байқалады. Демек, жобаны әзірлеуші мемлекеттік орган тарапынан пікір бойынша ешқандай кері байланыс берілмеген. Осы орайда, Көпшілік талқылау қағидаларының 10-тармағында Порталда жарияланатын есептің нысанына ғана емес, оның мазмұнына да талап қою ұсынылады. Егер, есептің «Жауап» деген бағаны бос болған, яғни әзірлеуші органның тарапынан пікірге байланысты ешқандай жауап болмаған жағдайда, мұндай есеп талапқа сай емес деп танылып, Порталда жариялауға жатпайды.

Сонымен бірге, көпшілік талқылау Порталды пайдаланушы мен жобаны әзірлеуші мемлекеттік орган арасындағы екі жақты диалог болып қала бермес үшін, оны «келісуші мүдделі мемлекеттік орган келісу, қабылдаушы уәкілетті орган/тұлға қол қою кезінде егер көпшілік талқылау жалғасып жатса, оның барысын, ал, аяқталған болса нәтижелері бойынша құралған есепті басшылыққа алу керек» деген мазмұндағы норма қарастыру ұсынылады.

Жобаларды көпшілік талқылау нәтижесі бойынша есеп жарияланған соң онлайн режимде орын алатын қосымша көпшілік талқылау барысы да формальды өтетіндігі және жобаны әзірлеуші мемлекеттік орган тарапынан осы онлайн қосымша көпшілік талқылауға неғұрлым көп қолданушыларды тартуға қызығушылықтың жоқтығы анықталды. Оның негізгі екі факторы -онлайн қосымша көпшілік талқылаудың нақты мерзімі Көпшілік талқылау қағидаларымен нақты көрсетілмеген, тиісінше мүдделі тараптар оның қай күні және нақты уақытын білмейді. Мәселен, жеке тәжірибемізде осындай хабарлама келді, бірақ мен мемлекеттік органның менің пікіріме берген жауабына қанағаттанбадым, сондықтан онлайн режимде өтетін талқылаудың болатынын күттім. Алайда, оның өту уақыты мен күні туралы хабарлама да келеді деп күтіп едім, хабарлама келген жоқ. Сондықтан, қосымша талқылауға қатысу мүмкіндігі берілмеді. Демек, онлайн талқылауға қатысу мүмкіндігі шектеледі. Осы орайда, жоба бойынша негізгі көпшілік талқылауға қатысқан қолданушыларға қосымша онлайн режимде өтетін талқылаудың мерзімі мен уақыты туралы хабарлама алдын-ала 1 күнтізбелік күннен кем емес уақытта жолдану керек. Аталған талап Көпшілік талқылау қағидаларында көзделуі тиіс. Бұл ұсынысты Порталдың техникалық мүмкіндіктері аясында іске асыру қиын емес. Себебі қазіргі күннің өзінде қолданушылар Порталда жоба бойынша пікір қалдырса, оған оның пікіріне берілген жауаптың түскендігі туралы автоматты түрде хабар келеді. Дәл осылай, онлайн режимде өтетін талқылаудың мерзімі мен уақыты туралы хабарлама да жолданылуы тиіс. Нәтижесінде, заң жобалары тұжырымдамалары мен НҚА жобаларының көпшілік талқылауы бойынша кері байланыс деңгейі көтеріледі. Сонымен бірге, заң жобалары тұжырымдамалары мен НҚА жобалары бойынша онлайн режимінде өтетін қосымша көпшілік

талқылауға қатысушылардың саны ұлғаяды, қолданушылар жобаны әзірлеуші органмен тікелей диалогқа, дискуссияға қатысу мүмкіндігіне ие болады.

Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың құқықтық негізін құрайтын заңнаманы жетілдіру бойынша ұсынымдар (Қосымша II).

Заңның 15-бабының 4-тармағына сәйкес НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасаған кезде ҰКП мен қатар және басқа да мүдделі тұлғалардың құқықтық мониторинг қорытындылары нәтижесінде әзірлеген ұсыныстары ескеріледі [18]. Алайда, құқықтық мониторингті мемлекеттік органдар өздері қабылдаған не әзірлеген және құзыретіне жатқызылған НҚА қатысты жүргізеді (50-бап). Демек, «мүдделі тұлғалардың құқықтық мониторинг нәтижесінде әзілеген ұсыныстарын ескеру» туралы норма іс жүзінде жұмыс жасамайды. Ал, ҰКП мен кәсіпкерлердің мүдделеріне қатысты НҚА бойынша қоғамдық мониторинг жүргізіледі. Осыған орай, Заңның 15-бабының 4-тармағы мен 50, 51-баптарын өзара сәйкестендіру және бірыңғайлықты қамтамасыз ету мақсатында тиісті түзетулерді енгізу ұсынылады.

Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидаларының 9-тармағына сәйкес әзірлеуші орган қаулы жобасын мүдделі мемлекеттік басқару органдарына келісуге жіберумен қатар оны көпшілік талқылау үшін интернет-ресурста және Порталда жариялайды. Ал, Заңның 18-бабының 8-тармағына сәйкес жобалар көпшілік талқылау үшін Порталға мүдделі мемлекеттік органдарға келісуге жіберілгенге дейін орналастырады [18]. Осы ретте Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидаларының 9-тармағы мен Заңның 18-бабының 8-тармағымен өзара сәйкестендіру ұсынылады [121]. Сонымен бірге, қаулы жобасы өзінің интернет-ресурсына, сондай-ақ Порталға мүдделі мемлекеттік органдарға келісуге жіберумен бір мезгілде орналастыруы, осы қаулы жобасын міндетті келісетін және осы жоба бойынша мүдделі болып табылатын органдардың ол бойынша жүргізіліп жатқан көпшілік талқылау барысынан хабардар болу, азаматтардың пікірін ескеру мүмкіндігін шектейді. Себебі, Үкімет Регламентінің 23-тармағы 1) тармақшасымен қаулы жобалары үшін келісудің негізгі мерзімі олар түскен күнінен бастап 10 (он) жұмыс күнін құрайды [122]. Демек, ол мүдделі орган екі немесе 3 күн мерзімде қаулы жобасын келісетін болса, көпшілік талқылау бойынша толық нәтижелерді көре алмайды және қаулы жобасын ескертусіз келісу не ол бойынша ескертулер мен ұсыныстар беру аясында көпшілік талқылауда орын алған пікірлерді ескермейді.

3.3 Нормашығармашылық қызметке қатысуда жұртшылықтың белсенділігін арттыру үшін ақпараттандыру технологиялар мен өзге де заманауи құралдарының мүмкіндіктерін жетік пайдалану тетіктері

Мемлекеттік басқару органдары қолданыстағы заңнамада қарастырылғандардан басқа нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру барысында азаматтардың белсенділігін арттыруға бағытталған

қосымша іс-шаралар қолданбайтындығы анықталды. Бұған қоса, нормашығармашылық процеске жұртшылықты қатыстыруға бағытталған тәжірибеде бар тетіктер мен қатысу нысандары халық арасында кеңінен таралмағандығы да айқындалды. Осы орайда, біріншіден, жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке қатысуының электронды нысанын жетілдіруде ықпал жасайтын алаңдарды толық іске қосу қажеттілігі негізделді. Екіншіден, нормашығармашылық қызметке жұртшылықты белсенді қатысуына ықпал етуге бағытталған арнайы ынталандыру жүйесін құру қажеттілігі анықталды. Үшіншіден, жұртшылықты нормашығармашылық қызметке тартуға бағытталған өзара іс-қимылдар тетіктерін халық арасында насихаттау, танымал ету және ақпараттандыру бойынша тиісті шаралар қолдану қажеттілігі негізделді.

Аталған үш негізгі бағыт бойынша ұсынымдар төмендегідей жіктелді:

Электрондық қатысудың бірыңғай ақпараттық кеңістігін құру. Бұл ретте жаңалық порталдары, әлеуметтік желілер мен мемлекеттік органдардың интернет-ресурстарын НҚА жобалары мен заң жобаларының тұжырымдамаларын жария талқылау бөлігінде Портал базасында интеграциялау;

Краудсорсинг технологиясында кеңінен қолданылатын ынталандыру инструменті негізінде жұртшылықтың белсенділігін арттыру. Осы бағытта «egov» сайтының әлеуетін пайдалану;

Жұртшылықты нормашығармашылық қызметке қатысу мүкіндіктерін беретін тетіктер туралы ақпараттандыру барысында әлеуметтік желілер, месенджерлер, БАҚ, жарнамалау сияқты құралдарды толыққанды қолдану.

Электрондық қатысудың бірыңғай ақпараттық кеңістігін құру

Соңғы жылдары бүкіл әлемде азаматтардың әлеуметтік белсенділігінің айтарлықтай өсуі байқалады. Бұл үдерісті дамытудың маңызды факторы азаматтардың өзін-өзі ұйымдастыру кеңістігі ретінде интернеттің қарқынды өсуі болып табылады. Ең елеулі қоғамдық бастамалар интернет-коммуникациялардың көмегімен жүзеге асырылады. Интернет-аудитория қарқынды өсіп келеді. Қазақстанда Интернет желісін пайдаланушылардың үлесі 6-74 жастағы халықтың жалпы санынан 81,3 %-ды құрайды (сурет 19) [190]. Осы орайда, заман талаптарының ағымына қарай нормашығармашылық қызметке қатысуда азаматтардың белсенділігін арттыру – электронды қатысу нысаны аясында шынайы мүміндіктерге ие.

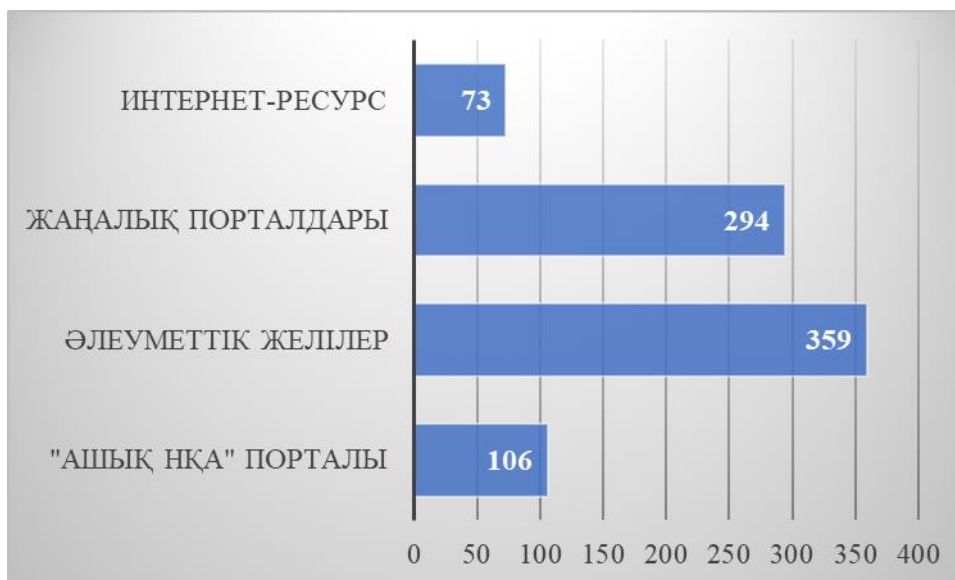


Сурет 19 - Қазақстандағы Интернет желісін пайдаланушылардың үлесі

Ескертпе – Автормен [190] дереккөз негізінде құралған.

Электрондық қатысудың бірыңғай ақпараттық кеңістігін құру үшін жаңалық порталдары, әлеуметтік желілер мен мемлекеттік органдардың интернет-ресурстарын НҚА жобалары мен заң жобаларының тұжырымдамаларын жария талқылау бөлігінде Портал базасында интеграциялау қажеттілігі ұсынылады. Бұл ретте, мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурстарын Порталдың базасына интеграциялау қажеттілігі бұрынырақ, жобалар бойынша көпшілік талқылау өткізуде Порталға балама алаң ретінде интернет-ресурстарды қарастыру аясында да негізделген болатын. Ал, жаңалық порталдары мен әлеуметтік желілерді НҚА жобалары мен заң жобаларының тұжырымдамаларын жария талқылау бөлігінде Портал базасында интеграциялау қажеттілігі онлайн-сұрау, жаңалық порталдарындағы қолданушылардың белсенділігіне жүргізілген талдау, мемлекеттік басқару органдарының әлеуметтік желілердегі аккаунттарына контент-талдау және халықаралық тәжірибеге жасалған талдау нәтижелерімен негізделеді.

Мәселен, онлайн-сұрау нәтижелері бойынша бірқатар респонденттер нормашығармашылық процеске жұртшылықты қатыстыру үшін басқа да алаңдармен қатар жаңалық порталдары мен әлеуметтік желілерді (сурет 20) таңдаған.



Сурет 20 - Нормашығармашылық қызметке қатысуға арналған алаңдардың қолайлы деп таңдалған түрлері

Ескертпе - Автормен онлайн-сұрау нәтижелері бойынша құралған.

20-суреттен байқалып тұрғандай, жаңалық порталдары (294) мен әлеуметтік желілер (359) жұртшылық арасында жобаларды көпшілік талқылау үшін ресми онлайн алаң ретінде танылатын Порталы (106) мен мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурстарына (73) қарағанда анағұрлым қолайлы болып танылған.

Сонымен бірге, НҚА жобаларына байланысты жаңалықтар zakon.kz, tengrinews және өзге де жаңалықтар порталдары мен әлеуметтік желілерде қызу талқыланады. Мұндай талқылауларды да НҚА жобасы бойынша көпшілік тақылау аясында жұртшылықтың пікірін білдіретін бірден-бір тетік ретінде қарастыру керек. Мәселен, zakon.kz порталындағы «В Казахстане вакцинация не является и не станет принудительной - Биртанов» атты мақаланың астында 2020 жылғы 19 мамырға қараған жағдайда 193 пікір қалдырылған [191]. Бұдан басқа, Facebook желісінде міндетті екпе жасату тақырыбы бойынша көптеген топтар мен посттар бар, әрбір пост бойынша пікірлердің саны да аз емес. Мысалы, Сенатор деп аталған қарапайым Facebook қолданушысының «Вакцинация в Казахстане» деген посты 2020 жылдың 19 мамырына қараған күнде 169 пікір жинаған [192]. Ал, жобалардың көпшілік талқылануы үшін ресми іске қосылған Порталдың өзінде жоба бойынша пікірдің саны көп жағдайда 50-ден де аспайды.

Әлемде мемлекеттік басқару органдарымен әлеуметтік желілерді пайдаланудың танымалдығы да өсуде [193]. Осыған байланысты мемлекеттік басқару органдары мен жұртшылықтың әлеуметтік желілер арқылы өзара іс-қимыл жасауы өзектілікке ие [194]. 2015 жылы ЕҚЫҰ-ның Азаматтық қоғам форумы аясында берілген ұсынымдарында «әлеуметтік желілер басқару шешімдерін қабылдау процесінде ұлттық және өңірлік контекстке байланысты

ақпаратты таратудың негізгі құралдарының бірі болып табылады және жұртшылықты барынша кең және уақтылы хабардар етуге ықпал етеді» делінген [195].

Әдебиетте мемлекеттік ұйымдардың жариялылығы мен жеделдігін арттыру үшін әлеуметтік желілер технологияларын қолдану әлеуеті ерекше аталып көрсетіледі [196]. Үкіметтер ақпараттың қосымша таратылуын, коммуникацияларды және қатысу тетіктерін қамтамасыз ету үшін әлеуметтік желілерді пайдаланады, олардың көмегімен жұртшылық Үкімет пен шенеуніктердің қызметіне қол жеткізе алады [197].

Шетелдік ғалымдардың зерттеулерін сәйкес әлеуметтік желілерді пайдалану жалпы алғанда мемлекеттік шешімдер қабылдау процесіне азаматтарды тарту бағытында оң көрсеткіштерге ие екендігі анықталды [198]. Әлеуметтік желілер мемлекеттік басқару органдарының интерактивтілігі мен ашықтығына оң үлесін қосады, азаматтардың Үкіметке сенімін арттырудың тиімді құралы болып табылады. Ч. Сонг, Дж. Ли, Г. Порумбескью сияқты ғалымдардың зерттеулерінің нәтижелері әлеуметтік желілер арқылы Үкіметпен өзара іс-қимыл жасаған респонденттер басқаларға қарағанда мемлекеттік және жергілікті билік органдарына сенім білдіретіндігін көрсетеді [198, 199].

Әлеуметтік желілерді пайдаланушылардың көпшілігі-жас ұрпақ. Демек, әлеуметтік желілердің артықшылығы жастарды мемлекеттік басқару мәселелерін шешуге тарту, мемлекеттік басқару органдарының қызметін жетілдіру бойынша теңдесі жоқ, креативті жолдар іздеу болып табылады. Әлеуметтік желілер диалогтық коммуникацияның жаңа құралы ретінде мемлекеттік органдар үшін мүдделі тараптарымен байланыс орнату бойынша жаңа мүмкіндіктер ашты, оларға нақты уақыт режимінде кері байланыс алуға мүмкіндік берді [200].

Қазіргі заманғы зерттеушілер Б. Лу, Ж. Чжан және В. Фан Үкімет пен қоғам арасындағы өзара іс-қимылдың үш деңгейін сипаттайды [201]:

Бірінші деңгей-бір жақты өзара іс-қимыл немесе әлеуметтік желілерді тек ақпарат беру үшін пайдалану. Үкімет өз ақпаратын таратуға ғана мүдделі. Қазақстандық мемлекеттік басқару органдары әлеуметтік желілердегі парақшаларына жасалған контент-талдау нәтижелеріне сәйкес (Қосымша К), әлеуметтік желілерді пайдаланудың осы бірінші деңгейінен аса алмай жүргендігі анықталды.

Екінші деңгей Үкімет пен қоғам арасындағы екіжақты өзара іс-қимылды көздейді. Мұнда мемлекеттік ұйымдар жұртшылықпен диалогқа қатысады, ал әлеуметтік желілер қоғамның пікірлері мен идеяларын жинауға арналған жаңа платформа ретінде әрекет етеді.

Үшінші деңгейде өзара іс-қимылдың ең жоғары деңгейі - саясатты бірлесіп әзірлеу және Үкімет пен қоғам арасындағы серіктестік қарым-қатынастар орнайды [202].

Тиісінше, әлеуметтік желілерде, бірінші жағдайда азаматтар мемлекеттік саясатқа, электрондық консультацияларға және электрондық өзара іс-қимылға қатысуына басты назар аударылады, ал екіншісінде мемлекеттік қызметтерді

көрсетуге бағытталады [203]. Г. Роу мен Л. Фрюер ұсынған жіктемеге сәйкес әлеуметтік желілерді пайдалану мақсаттары төмендегідей бөлінеді [204]:

- жария коммуникация: бір жақты ақпараттық ағын, онда ақпарат мемлекеттік әкімшіліктен қандай да бір кері байланыс бермей, ақпаратты ала отырып, пассивті рөл атқаратын азаматтарға беріледі;

- жұртшылықпен кеңесу: бір жақты ақпараттық ағын, бірақ кері бағытта, азаматтардан әкімшілікке қарай, жұртшылық үкіметтің берген ақпараттарына түсініктеме бере отырып, белсенді рөл атқаратынын білдіреді;

- қоғамның қатысуы: екі тарап арасында бір мезгілде ақпарат алмасу негізінде екі жақты ақпараттық ағын орнатылады. Бұл азаматтар мен үкіметтер арасындағы диалогты көздейтін өзара іс-қимылдың ең жоғары деңгейі.

«Цифрлық Қазақстан» мемлекеттік бағдарламасында белсенді азаматтық ұстанымды білдіруге жәрдемдесу және халықтан кері байланыс құру мақсатында Қазақстан Республикасы Үкіметінің алдына қойылған негізгі міндеттердің бірі «Ашық Үкімет» пен «Ашық Парламентті» дамыту бойынша шараларды әрмен қарай жүзеге асыру болып табылады. Сонымен қатар, «Цифрлық Қазақстан» мемлекеттік бағдарламасында нормашығарушылық процесте бірыңғай ақпараттық кеңістікте жұмыс істейтін ақпараттық жүйелерді одан әрі жетілдіру қажеттілігі бекітілген [12].

Бұған қоса, Елбасы Н. Ә. Назарбаев «Төртінші өнеркәсіптік революция жағдайындағы дамудың жаңа мүмкіндіктері» атты халыққа Жолдауында «азаматтардың пікірін ескеру үшін мемлекеттік басқару органдары нақты уақыт және жедел ден қою режимінде заманауи сандық технологияларды қолдануы тиіс» деп мәлімдеген [13].

Өз кезегінде, электрондық үкімет элементтерінің бірі әлеуметтік желілер арқылы жүзеге асырылуы мүмкін электрондық қатысу болып табылады.

Қазақстандық нормашығармашылық процесте құқықтық ақпараттың автоматтандырылған жүйесінің мүмкіндіктері әлі де жеткіліксіз пайдаланылады [205].

Жоғарыда айтылғандардың негізінде, жұртшылықтың нормашығармашылық процеске қызметке қатысуының электронды нысанын жетілдіруде ықпал жасайтын заманауи алаңдарды толық іске қосу мақсатында жаңалық порталдары, әлеуметтік желілер, мемлекеттік органдардың интернет-ресурстарын Портал базасы жанында интеграциялау арқылы электрондық қатысудың бірыңғай ақпараттық кеңістігін құру ұсынылады. Нәтижесінде, мемлекеттік басқару органдары НҚА жобалары мен заң тұжырымдамаларының жобалары бойынша азаматтардың ескертулері мен ұсыныстарын нақты уақыт режимінде ескеріп, тез арада жауап беру мүмкіндігіне ие болады. Мемлекеттік басқару органдары ресми алаңдар болып табылатын Портал мен интернет-ресурстардан басқа әлеуметтік желілер мен жаңалықтар порталының әлеуетін пайдалана отырып белгілі бір қоғамдық қатынастардың қабылданғалы жатқан НҚА реттелуі бойынша қоғамда қалыптасқан пікірден біледі. Осы жағдай бойынша қоғамда қалыптасқан жалпы көңіл-күй мен ұстаным туралы уақтылы хабардар болып, жедел әрекет ету мүмкіндігіне ие болады. Осылайша, қоғамда

келеңсіз оқиғалар мен жұртшылықтың наразылығын тудыратын жағдайлардың алды алынады.

Краудсорсинг технологиясында кеңінен қолданылатын ынталандыру инструменті негізінде жұртшылықтың белсенділігін арттыру

Мемлекеттік басқару органдары нормашығармашылық қызметке азаматтардың тікелей, әрі электронды қатысу нысаны бойынша азаматтардың белсенділігін арттыру үшін краудсорсинг технологияларын пайдалану аясындағы арнайы ынталандыру жүйесін енгізу ұсынылады. Қазақстанда краудсорсингтік алаң ретінде Портал «Ашық Үкімет» шеңберінде жұмыс істейді.

Дж. Хау анықтамасы бойынша краудсорсинг қызметкерлердің стандартты төлемімен салыстырғанда аз төлем үшін көпшіліктің әлеуетін (даналығын) пайдалануды білдіреді [206]. Краудсорсинг- төмен деңгейдегі көзқарастарды біріктіретін проблемаларды шешу үшін қоғамды тарту және жұмылдыру моделі [207]. Краудсорсингті жеке компаниялар өнім сапасын жақсарту процесіне клиенттерді тарту үшін маркетинг құралы ретінде қолданады [207]. Мемлекеттік басқару саласында краудсорсингті қолданғанда, оның көпшіліктің даналығын пайдалану бойынша негізгі идеясы сақталады, тек краудсорсинг субъектілері мен объектілері ғана өзгереді [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. Үкіметтер аз шығынмен краудсорсинг технологиясын неғұрлым сапалы мемлекеттік қызмет көрсету үшін, саясат саласында инновацияларды әзірлеу және мемлекеттік басқаруға қатысушылардың санын арттыру үшін пайдалана алады [208]. Краудсорсинг «Ашық үкіметтің» элементі ретінде мемлекеттік саясатты жүзеге асыру мәселелері бойынша жұртшылықтан тікелей кері байланыс алуға мүмкіндік береді [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. Краудсорсинг технологиялары мемлекеттік басқаруда әртүрлі процестерге, соның ішінде заңнамалық процестерге де бейімделген. Ақпараттық-технологиялардың дамуы краудсорсинг алаңдары арқылы азаматтардың мемлекеттің нормашығармашылық қызметіне тікелей қатысу нысанын жаңғыртуға мүмкіндік берді. Нормашығармашылық процестегі краудсорсинг цифрландыру дәуірінде билікке қол жеткізудегі демократиялық заңдылық пен теңдік мәселелерін жаңғыртады, азаматтардың әлеуметтік белсенділігін арттыруға және қоғамның қажеттіліктеріне неғұрлым жауап беретін заңнаманы қалыптастыруға ықпал етеді, сол арқылы ол мемлекеттің нормашығармашылық қызметіне оң әсерін тигізеді [210, 213].

Краудсорсинг платформаларында жұртшылықтың қатысуын белсендендіру шаралары ретінде зерттеушілер ынталандыруды қарастырады [214, 215]. Краудсорсингті қолдану кезінде ең алдымен әлеуеті, ақыл-ойы немесе пікірі жақсы нәтижелер алу үшін қатысушыларға уәждеме, бонустар, белгілі бір төлем немесе басқа да артықшылықтар арқылы кері байланыс орнату керек.

Портал краудсорсинг технологияларының барлық мүмкіндіктерін қолданбайды. НҚА жобаларын жария талқылауға қатысуды ынталандыратын

жұртшылық үшін ешқандай іс-шаралар ұйымдастырылмайды. Бұл тұжырым сарапшылық сұхбат пен онлайн-сауалнама қорытындыларымен негізделді.

Шетелдік авторлар жұртшылықты краудсорсингке тартуға ықпал ететін төрт негізгі мотиваторды атайды: ақша табу мүмкіндігі, дағдыларды дамыту мүмкіндігі, штаттан тыс жұмыспен айналысу үшін әлеует, краудсорсинг платформасын ұнату [216, 216]. Жобаларды жүзеге асырудағы краудсорсингтік тәсілдерді зерделей келе, Порталдың жұмысы жұртшылықты краудсорсингке ынталандыру элементтерінің ешқайсысын қолданбайтындығы анықталды. Краудсорсинг технологиясындағы ынталандыру жүйесіне сәйкес пікірлері, ұсыныстар мен ескертулері үшін адамдарға көтермелеу мен қолдау көрсету керек [218, 219].

Ақпараттық-коммуникациялық технологиялардың қарқынды дамып, цифрландыру мемлекеттік басқарудың әрбір саласына кіруіне байланысты әлемнің бірқатар үкіметтері краудсорсинг технологиясы, соның ішінде нормашығармашылық қызметке енгізді [220, 221]. Аталған технологиялар «Е-үкімет», «Е-қатысу», «Е-парламент» сияқты платформаларға негізделе отырып, әлеуметтік желілер, краудсорсинг және өзге де интернет технологиялардың көмегімен нормашығармашылық қызметке қатысудағы жұртшылықтың белсенділігін арттыруға бағытталған [221-223].

Жоғарыдағылардың негізінде, краудсорсинг технологиясында кеңінен қолданылатын ынталандыру инструменті негізінде жұртшылықтың белсенділігін арттыру ұсынылады. Осы бағытта «egov» сайтының әлеуетін пайдалану, яғни белгілі бір «көтермелеу шаралары» арқылы НҚА жобаларының көпшілік талқылау процесіне жұртшылықты тарту қажет. Бұл ретте, Портал мен мемлекеттік органдардың интернет-ресурстарын қолдау мемлекеттік бюджеттен қаржыландырылатындығын ескере отырып, краудсорсерлерді (*Порталдың белсенді пайдаланушыларын*) көпшілік талқылауға белсенді қатысуға ынталандырудың материалдық емес түрлері арқылы тарту керек.

1. Ынталандыру ретінде ресми түрде мақтау қағаздарын тапсыру немесе жарты жылдықтың, жылдың нәтижелері бойынша Порталдың ең белсенді пайдаланушыларына алғыс жариялауға болады. Мұндай көтермелеу түрі Әділетминімен тәжірибеде қолданылған (*сарапшылық сұхбат кезінде алынған жауаптарға сәйкес*). Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодекске түзетулерді енгізуді көздейтін заң жобасы бойынша әлеуметтік желілер арқылы түскен ұсыныстар жұмысқа қабылданып, кейіннен кодексте көрініс тапқан. Әділетмині ұсыныстары қабылданған белсенді азаматтарды министрдің халық алдында есеп беру кездесуіне шақырып, мақтау қағаздарымен марапаттаған.

2. Краудсорсерлермен жұмыс істейтін табысты халықаралық компаниялар бірқатар артықшылықтар мен бонустар беру жүйесін қолданады. Мысалы, таксиді іздеу, шақыру және төлеу саласында жұмыс істейтін Uber Technologies Inc американдық халықаралық компаниясы (бұдан әрі-Uber) жеке жүргізушілерді жолаушыларды тасымалдау үшін өз автокөліктерімен бірге шақырады. Uber Қазақстан аумағында жүргізушілерді тарту үшін бонустар ұсынады (*бір ай ішіндегі табыс сомасына +1%, Uber арнайы картасын беру*,

супермаркеттерде, автожанармай құюда, мейрамханаларда және т.б. жұмсауға болатын Go-бонустар). Бұдан басқа, Uber жүргізушілеріне ұялы байланыс компанияларынан арнайы тарифтер ұсынылады, сондай-ақ міндетті және ерікті сақтандырудың арнайы шарттары қолданылады [225]. Көптеген компаниялар қызмет көрсету мен тауардың сапасын жақсарту мақсатында өз клиенттерінің арасында сауалнама жүргізеді. Мысалы, Burger King тез тамақтану мейрамханасы өз клиенттерінің арасында сауалнама жүргізу үшін қатысушыларға тегін сусын немесе бургер ұсынады. Мұндай мысалдар күнделікті тәжірибеде жетерлік.

Әдетте, егер компания өз клиенттерінің пікіріне мұқтаж болса, онда ол оларға белгілі бір бонустар береді. НҚА жобаларын көпшілік талқылау процесіне жұртшылықты тарту мәселесінде де осындай ұстаным болуы тиіс. Бұл жағдайда компаниялардың орнында НҚА жобасын әзірлеуші мемлекеттік органдар, клиент ретінде Портал пайдаланушылары танылады [226]. Осылайша, егер жеке компаниялар бонустар ретінде өздері көрсететін қызметтер қатарынан тегін немесе жеңілдік қарастырылған қызметті ұсынса, онда мемлекеттік органдар ұқсас қағидатты негізге алып, өздері көрсететін мемлекеттік қызметтер шеңберінде белгілі бір бонустар немесе жеңілдіктер ұсынғаны жөн. Портал «Ашық үкімет» аясында әрекет етеді. Демек, «Ашық үкімет» барлық электрондық мемлекеттік қызметтер шоғырланған электронды үкіметтің құрамдас бөлігі болып табылады. НҚА жобаларын көпшілік талқылау процесіне жұртшылықты тарту үшін қабылданған НҚА мазмұнына қандай да бір ескертулері мен ұсыныстары енгізілген не болмаса НҚА жобасын талқылауда белсенділік танытқан Порталдың, интернет-ресурстардың және өзге де көпшілік талқылау алаңдарының пайдаланушылары үшін мемлекеттік қызметтерді көрсетуде жеңілдіктер қарастыра отырып, электрондық үкіметтің әлеуетін пайдалану қажет. «Egov» сайтындағы мемлекеттік қызметтер тізбесінде мемлекеттік әдеттегі мерзім және жеделдетілген мерзім ішінде көрсетілетін мемлекеттік қызмет түрлері бар. Жедел көрсетілетін мемлекеттік қызметтер үшін төленетін мемлекеттік баждың сомасы көбірек белгіленеді. Осы ретте, Порталдың белсенді пайдаланушыларына мемлекеттік қызметті жеделдетіп көрсету немесе төленетін баж сомасы бойынша жеңілдік беру сияқты шаралар белгілеуге әбден мүмкін. Мысалы, жылжымайтын мүлікке құқықтарды (ауыртпалықтарды) мемлекеттік тіркеу әдеттегі тәртіппен 3 жұмыс күнінде, ал жеделдетілген тәртіпте – келесі жұмыс күнінде өтеді, төлқұжатты, жеке куәлікті әдеттегі тәртіппен алу – 15 жұмыс күні, жеделдетілген тәртіппен – 2-4 жұмыс күнін қамтиды. Осы ретте, белсенді пайдаланушылар, төлқұжатты жеделдетілген тәртіпте және ешбір қосымша ақы төлемей алу мүмкіндігін алады [227].

Ұсынысты жүзеге асыру жолы келесідей болады. Электронды үкіметтің «<https://my.egov.kz>» интернет-парақшасындағы «Жеке кабинетте» жеке басты растайтын құжаттардан бастап, әкімшілік айыппұлдарға дейін азамат туралы толық мәлімет берілген және сол осы парақшаның сол жақ бұрышында «Timeline көрсету» деген батырма бар [228]. Осы батырманы бассаңыз азамат

туралы мәліметтер хронологиялық ретте тізбек бойымен берілген. Міне осы тізбектің жоғарғы жағына азаматтың Электронды үкіметтің компоненттері болып табылатын «Ашық НҚА», «Ашық бюджет», «Ашық деректер», «Ашық диалог» пен «Мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін бағалау» порталдарындағы белсенділігін көрсететін «Менің сыйақыларым» деген жеке баған енгізу керек (сурет 21). «Менің сыйақыларым» деген салым, қолданушы аталған бес компонент аясында белсенділік көрсетіп, пікір білдірген сайын, қарау жасаған сайын тиісті жұлдызшалармен не болмаса бонустармен толықтырылып отырады. Қолданушы «egov.kz» сайтына не болмаса халыққа қызмет көрсету орталықтарына қандай да бір мемлекеттік қызмет алу үшін жүгінген кезде, ақылы мемлекеттік қызметтер бойынша төлемақыны санау кезінде автоматты түрде базасы азаматтың осы уақытқа дейінгі жинаған бонустарын, яғни сыйақыларының санын ескере отырып қайта есепту жүргізеді немесе мемлекетті жедел мерзімде көрсету баламасын ұсынады. Нәтижесінде, басқа азаматтар белгілі бір ақылы мемлекеттік қызмет үшін 2000 теңге төлеуі керек болса, белсенділік танытқан қолданушы осы сомадан аз, жинаған бонустары бойынша- 1000 теңге немесе тіптен 200 теңге ғана төлеуі мүмкін, немесе 14 күнде берілетін қызметті 7 күнде алу мүмкіндігіне ие болады.



Сурет 21 – Egov сайтындағы жеке кабинеттегі «Timeline» тізбегіндегі «Менің сыйақыларым» салымы

Ескертпе – Автормен [228] дереккөз негізінде құралған.

Жұртшылықты нормашығармашылық қызметке қатысу мүкіндіктерін беретін тетіктер туралы ақпараттандыру

НҚА жобалары мен заң тұжырымдамаларының жобалары бойынша көпшілік талқылауға қатысу мүмкіндігі мен осы мүмкіндікті жүзеге асыратын алаңдар жұртшылық арасында кең таралмағандығы, адамдар тіптен бұл инструменттер туралы білмейтіндігі Портал мен мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурстарына жасалған контент-талдау, жүргізілген сарапшылық сұхбат пен онлайн-сауалнама нәтижелерімен расталды. Бұл ретте, жұртшылықты нормашығармашылық қызметке қатысу мүмкіндіктерін беретін тетіктер туралы ақпараттандыру барысында әлеуметтік желілер, месенджерлер, БАҚ, жарнамалау сияқты инструменттерді толыққанды қолдану ұсынылады. Порталды халық арасында насихаттау бойынша жұмыстар жүргізу барысында мемлекеттік органдар қазіргі заманғы коммуникациялық арналардың мүмкіндіктерін кеңінен пайдалану керек. Қоғамның барлық топтарын олардың мүдделерін ескере отырып хабардар ету, сондай-ақ халықтың көп жиналатын жерлерінде жарнамалық роликтерді пайдалану орынды. Әлеуметтік желілердің өзектілігін назарға ала отырып, мақсатты жарнама Порталдың сайтына сілтеме жасай отырып, ақпараттандыру ұсынылады.

Мемлекеттік органдар қоғамда Порталды танымал ету үшін жұмыс істеу қажет, бұл ретте барлық азаматтар нормашығармашылық процеске тікелей қатысу мүмкіндігінің бар екендігі туралы хабардар еместігін ескере отырып, қазіргі заманғы коммуникациялық арналардың мүмкіндіктерін кеңінен пайдалану қажет. Жастар мен зейнеткерлік жастағы адамдарды қоса, қоғамның барлық топтарын қамту керек. Ақпараттандыру құралын таңдау кезінде, жас ерекшеліктері мен қызмет ету аясына қарай қызығушылықтарын ескеру керек. Мәселен, бизнес өкілдері және мемлекеттік секторда жұмыс істейтін адамдар жаңалықтар порталдарына жиі кіріп, радио тыңдайды, Facebook, Instagram, Telegram және т.б. әлеуметтік желілерді көп қолданады, ал зейнеткерлік жастағы адамдар теледидар арналарынан барлық жаңалықтардан хабардар болып отырады. Осыған орай, Порталды жұртшылық арасында жаппай танымал ету жұмыстарын жоғарыда аталған барлық арналар арқылы коммуникация жүргізу, оның ішінде халықтың көп жиналатын орындарында (Халыққа қызмет көрсету орталықтары, автобустар, поездар, вокзалдар, әуежайлар және т.б.) жарнамалық роликтерді іске қосу орынды.

Тиісті деңгейде әлеуметтік желілер мен өзге де ақпараттық-коммуникация құралдары арқылы жарнамаланған НҚА жобасы бойынша қызу талқылау орын алу мүмкін екендігіне 2020 жылдың 15-30 сәуірі аралығында көпшілік талқылауда болған ДСМ әзірлеген «Қарсы профилактикалық егу жүргізілетін аурулардың тізбесін, халықтың жоспарлы егілуге жатқызылатын топтарын және оларды жүргізу ережесін бекіту туралы» ДСМ Бұйрық жобасын мысалға келтіруге болады [229]. Аталған жоба бойынша месенджерлер мен әлеуметтік желілерде, жаңалықтарда көп хабарламалар болды. Нәтижесінде, Порталда рекорд жасалып, жоба бойынша көпшілік талқылау аясында 17026 пікір қалдырылып, 8318 қарау орын алды (сурет 22).

Об утверждении перечня заболеваний, против которых проводятся профилактические прививки, групп населения, подлежащих профилактическим прививкам и Правил их проведения

Краткое содержание:

Статус: На рассмотрении

Тип НПА: Постановление

Дата создания: 15/04/2020

Публичное обсуждение до: 30/04/2020

👤 17026 🏢 Министерство здравоохранения РК 👍 33 🗳️ 1328 👁️ 8318



Сурет 22 - ДСМ Бұйрық жобасы бойынша көпшілік талқылау нәтижелері

Ескертпе – «Ашық НҚА» порталынан алынды [229].

Халықаралық озық тәжірибелердің біріне келетін болсақ, Сингапурде www.reach.gov.sg деген арнайы платформа енгізілген. REACH сингапурлықтармен ұлттық және әлеуметтік мәселелер бойынша қарым-қатынас жасау және байланыс орнату бойынша жалпы мемлекеттік шараларды іске асыру барысында жәрдемдесетін жетекші мекеме болып табылады. Reach - 2009 жылдан бастап қоғаммен электрондық өзара іс-қимыл бойынша үкіметтік платформасы болып тағайындалды. Сингапурлықтар өз пікірін порталдағы «Reach Online» кері байланыс нысаны арқылы ғана емес, сонымен қатар порталдың Facebook парақшасында да білдіреді. Тіптен Whatsapp мессенджерінде арнайы чат құрылған. Reach -порталы мен оның өзге де инструменттері аясында жіберілген барлық пікірлер Reach қызметкерлерімен оқылып, ол мәселелер бойынша тиісті мемлекеттік органдармен кері байланыс орнату үшін жолданады. Мемлекеттік органдар азаматтардың және тиісті мүдделі тараптардың жаңа саясатқа немесе қолданыстағы саясатты өзгертуге қатысты пікірлері мен идеяларын білу үшін жұртшылықпен кеңеседі. Министрліктер мен ведомстволар қоғамдық консультациялар өткізу туралы өз құжатын Reach қоғамдық консультациялар порталында және/немесе жұртшылық өкілдері оған түсініктеме бере алуы үшін осы органның интернет-ресурсында орналастырады. Қолданушылар «Join our mailing list» салымы арқылы тарату тізіміне қосыла алады, тиісінше соңғы оқиғалар мен пікірталастар, алдағы Reach іс-шаралары мен қоғамдық кеңестерден хабардар болу үшін апта сайын электрондық бюллетень алып отырады. Порталда талқыланатын мәселелер аясы шектелмеген, ол НҚА жобасы бойынша қоғамдық консультациядан бастап, күнделікті сұрақтармен аяқталады [150].

Заң жобалары тұжырымдамалары мен НҚА жобаларын көпшілік талқылау – жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке қатысуының жүзеге асырылуында бірнеше жүкті бірақ арқалауда. Біріншіден, көпшілік талқылау - азаматтарға нормашығармашылық қызметке тікелей қатысуға мүмкіндік беретін бірден-бір нысан. Екіншіден, нормашығармашылық қызметке қатысудың қолданыстағы заңнамада ресми танылған электронды қатысу

нысаны. Үшіншіден, нормашығармашылық қызметті цифрландыру, ақпараттық-коммуникациялық технологияларды, соның ішінде краудсорсинг технологиясы арқылы нормашығармашылық процеске адамдарды белсенді түрде қатыстыру құралы. Осы орайда, заң жобалары тұжырымдамалары мен НҚА жобаларын көпшілік талқылау процесін жетілдіре отыра тікелей, электронды қатысу және краудсорсинг технологияларын жетік пайдалану салаларында бірқатар прогресс жасалады. Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметінің тиімсіздігі мен легитимділігі еңсеріленеді – оқшауланудан желілік қоғамның құзыреттілігі мен әлеуетіне сүйенетін модельге көшудің кең мүмкіндіктерін ашады [230, 231].

Жоғарыда аталған ұсынымдар нормашығармашылық қызметке қатысуды, соның ішінде азаматтардың тікелей электронды қатысу нысанын қолдану барысында азаматтардың белсенділігін арттыруы ықтимал тәжірибеге бағытталған шаралар болып табылады.

ҚОРЫТЫНДЫ

Диссертациялық зерттеу мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіндегі жұртшылықтың қатысуын жетілдіру мақсатында жүргізілді. Аталған мақсатқа жету жолындағы іс-шаралар негізгі екі бағыт айналасында шоғырлануы тиіс екендігі анықталды.

1. Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру жөніндегі шынайы қызығушылығын арттыру.

2. Жұртшылықтың нормашығармашылық қызметке қатысудағы белсенділігін арттыру.

Егер мемлекеттік органдар тарапынан қызығушылық, ал, жұртшылық тарапынан белсенділік болмаса, қатысу деңгейі аса күрделі өзгеріске ұшырап, күткен нәтижелерді бере алмайды. Өз кезегінде, мемлекеттік басқару органдарының қызығушылығын арттыруға бағытталған іс-шаралар белгілі бір шектерде міндеттілікке ие болуы керек. Себебі, мемлекеттік басқару органдары қызметінің негізгі ерекшелігі - оның нақты регламенттелуі. Ал, жұртшылықтың белсенділігін арттыруға бағытталған іс-шаралар ерікті сипатта және ынталандыру инструменттерін қолдану арқылы іске асыралатындығымен ерекшеленуі тиіс.

Диссертациялық жұмыс аясында жүргізілген зерттеу нәтижесінде төмендегідей **қорытындылар** жасалды:

1. Жұмыстың бірінші бөлімінде мемлекеттік басқаруға жұртшылықтың қатысуы аясына кіретін ұғымдар (түсінігі, құндылықтары, қағидалары мен деңгейлерінің теориялық аспектілері) тұжырымдалды.

Мемлекеттік басқаруға жұртшылықты қатыстырудың теориялық негіздерін зерделеу нәтижесінде «азаматтық/жұртшылықтық мемлекеттік басқаруға қатысу» мен «жұртшылықты/азаматтарды мемлекеттік басқаруға тарту» деген сөз тіркестерін екі түрлі ұғым ретінде қолданудың авторлық бірыңғай тәжірибесі ұсынылды.

2. Мемлекеттік басқарудағы нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың ролін анықтау мақсатында жасалған ізденіс пен зерттеу, қатысудың түпкілікті мақсаты - қатысу санын көбейту немесе қатысу тетіктері мен құралдарының санын арттыра түсу емес, қоғамның барлық субъектілерінің құқықтары мен мүдделерінің анағұрлым жоғары деңгейде қорғалуы мен ескерілуін қамтамасыз ету екендігін көрсетті.

Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстыру:

- сапалы және ортақ тиімді нәтижелерге қол жеткізу үшін жан-жақты ұжымдық талдауға мүмкіндік туғызады;
- инклюзивті және әділ заңнамалық шешімдер қабылданады;
- мемлекеттік басқару, заң шығару органдарына деген сенім артады;
- мемлекеттік басқару органдары әрекеттерінің заңдылығы мен жауапкершілігі нығаяды;

– азаматтық белсенділік артады және азаматтар өз мүдделерін үкімет назарына тікелей не жанама түрде жеткізу мүмкіндігіне ие болады;

– есепті, айқын және ашық Үкімет қалыптасады.

3. Нормамашығармашылық қызметке қатысудың құқықтық негізін құрайтын НҚА талдау барысында анықталған қатысу тетіктерін белгілейтін нормаларға сандық және мазмұндық тұрғыдан жасалған қорытындылар нәтижесінде пысықтауды талап ететін төмендегідей бірқатар мәселелер анықталды:

– Президент, ОМО және ЖАО актілеріне қарағанда, заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру бойынша нормамашығармашылық процеске қатысу тетіктері көбірек;

– әлеуметтік маңызы бар НҚА жобаларына қарағанда, кәсіпкерлердің мүдделеріне қатысты НҚА жобалары бойынша мүдделі тараптарды міндетті қатыстыру мәселесі басымдылық танытады;

– НҚА жобаларын жоспарлау, қабылдау, мониторинг сатыларында қоғамдық қатысу тетіктері міндеттелмеген;

– нормамашығармашылық процеске қатысу нәтижелерінің ескерілуіне байланысты шаралар қарастырылмаған;

– нормамашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың мемлекеттік органдардың еркіне тәуелділігін бекітетін нормалар басым;

– қазақстандықтарға заңнамалық бастамасы құқығы берілмеген. Азаматтар әзірлеген заң жобасы (әзірлеу туралы ұсыныс) тікелей Мәжіліске енгізілмейді;

– нормамашығармашылық қызметке қатысу белсенділігі мен сапасын арттыруға бағытталған шаралар қарастырылмаған;

– нормамашығармашылық қызметке қатысу арнайы бір нормативтік құқықпен жүйелі түрде қарастырылмаған. Қатысу түрлері, нысандары, деңгейлері мен субъектілері әр түрлі НҚА көрініс тапқан.

4. Нормамашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуын міндеттемейтін 9 нысан анықталды. Аталған нысандардың іске асырылуына жасалған талдау және ОМО мен ЖАО келген сұрау салуға жауап нәтижесі негізінде олардың іс жүзінде қолданылуына төмендегідей баға берілді:

– міндетті емес қатысу нысандары мемлекеттік органдар қажет деп тапса ғана орын алады;

– нормамашығармашылық қызметке міндетті емес қатысу нысандарының іске асырылу тәртібі заңнамалық тұрғыда регламенттелмеген;

– мемлекеттік басқару органдары нормамашығармашылық қызметке қатысуды міндеттемейтін нормаларға аса қажеттілікпен қарамайды. Қолданыстағы міндетті іс-шаралар жеткілікті деп есептеледі;

– жобалар бойынша жария тыңдаулар мен ғылыми сараптамалар өткізу сияқты міндетті емес қатысу нысандарының қолданылуы кеңірек таралған;

– ОМО салыстырғанда ЖАО нормамашығармашылық процеске жұртшылықты тартуға деген белсенсіздік байқалады.

5. Талдау негізінде нормашығармашылық қызметке қатысу міндеттілігін көздейтін 4 қатысу нысаны айқындалды. Міндетті қатысу нысандарының қолданылуына талдау жасау барысында есептерге, құжаттар мен НҚА, Порталға, интернет-ресурстарға контент-талдау жүргізілді, сарапшылық сұхбат (39 сарапшы) пен онлайн-сауалнама (634 респондент) өткізілді, кейс-стади әдісі қолданылды.

Жобалардың міндетті көпшілік талқылануына талдаудың негізгі нәтижелері:

- Портал алдына қойған міндеттерді тиісті деңгейде орындай алмауда;
- көпшілік талқылау барысында жұртшылықпен тұрақты кері байланыс орнатылмаған;
- көпшілік талқылаудың мүдделі ұйымдармен келіскенге дейін аяқталуы және жоба мәтіні әзірленген соң басталуы - көпшілік талқылауға қатысу мүмкіндігін шектейді;
- Порталдағы жобалардың мәтіні осы жобаның ерекшелігімен және заң терминологиясымен таныс емес адамдардың түсінуіне қиындықтар туғызады;
- жоба бойынша пікір қалдыру үшін оны негіздеу қолданушыларға қосымша тосқауыл тудырады;
- қолданушының толық аты-жөнін және электрондық жәшік мекен-жайын көрсету міндеті- деректердің бүркеншілігін сақтауға кедергі болып табылады;
- Портал жұртшылық арасында танымал емес және қолданушылары белсенділігімен ерекшеленбейді;
- жобаны әзірлеуші мемлекеттік органдар тарапынан көпшілік талқылауға деген шынайы қызығушылық байқалмайды;
- жұртшылықтың белсенділігін арттыруға бағытталған ынталандыру жүйесі қарастырылмаған;
- Портал бойынша жаңарту, мұрағатқа жолдау жұмыстары уақтылы жүргізілмейді;
- Порталда жобаның бірнеше нұсқасының болуы көпшілік талқылау қорытындылары бойынша неғұрлым қолайлы есебі бар нұсқаны жұмысқа енгізуіне мүмкіншілік орнатады.

Қоғамдық кеңестердің нормашығармашылық процеске қатысуы бойынша өкілеттігіне талдау нәтижесінде анықталған негізгі түйіндемелер:

- қоғамдық кеңестердің тұжырымдамалы ұсынымдарының ескерілу мүмкіндігі төмен. Себебі, қоғамдық кеңестердің ұсынымдары міндетті орындауға жатпайды және оларға қатысты міндетті келісетін, қабылдайтын органдармен қолданылатын шаралар мен әрекеттер айқындалмаған;
- қоғамдық кеңестер мүшелерін жария тыңдауларға шақыру әзірлеуші органның ырқына тәуелді және жария тыңдаулар тек заң жобалары бойынша өткізілуі көзделген;
- Заң жобалау жұмысы барысында қоғамдық кеңестер тең мүмкіндіктермен қамтамасыз етілмейді, Себебі, Комиссияның құрамына Әділетмині жанынан құрылған қоғамдық кеңестің өкілі ғана енген [119].

– Әділетмині жанындағы қоғамдық кеңестің өкілі Комиссияның карауына келіп түскен барлық заң тұжырымдамалары мен жобалары бойынша құзыретті болып табылмайды.

НҚА жобаларыуәкілетті органның интернет-ресурсында қандай мақсатпен жарияланатындығы белгісіз. Себебі, жобалардың көпшілік талқылаудан өтуіне ешбір жағдай жасалмаған:

– интернет-ресурстарда ақпаратқа (жобаларға) қол жеткізу тиісті деңгейде қамтамасыз етілмеген;

– жарияланған НҚА актілер жобалары бойынша ақпарат өз өзектілігін жоғалтқан;

– жобалар бойынша көпшілік талқылау өткізілетін негізгі алаң - Порталмен сәйкессіздік айырмашылығы жоғары;

– интернет-ресурста жарияланған жобалар бойынша пікір қалдыру үшін кері байланыс мүмкіндігі қарастырылмаған;

– жобаларды интернет-ресурста орналастыру бойынша заңнама талаптары сақталмайды және аталған нысан арқылы нормашығармашылық қызметке қатысу іс жүзінде іске асырылмайды.

Комиссияға мүшелік ету:

– Комиссия құрамының басым бөлігін мемлекеттік билік пен квазимемлекеттік сектор өкілдері (65, 90%) құрайды;

– азаматтық қоғам өкілдері ретінде Комиссия құрамына енген мүшелердің ішінде әлеуметтік осал топтардың мүдделерін қорғайтын ұйымдар жоқ.

6. Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықтың қатысуының қазіргі жағдайына талдау барысында алынған нәтижелер негізінде нормашығармашылық қызметке қатысуды жетілдіру шаралары негізгі үш басымды бағытқа бөлініп айқындалды:

– нормашығармашылық қызметке қатысу тетіктерінің аясын кеңейту, қатысудың үздіксіздігін қамтамасыз ету, тікелей және жанама қатысу нысандарын жетілдіру;

– нормашығармашылық қызметке электронды қатысуды жетілдіру;

– нормашығармашылық қызметке қатысуда жұртшылықтың белсенділігін арттыру үшін ақпараттандыру технологиялар мен өзге де заманауи құралдардың мүмкіндіктерін жетік пайдалану.

7. Нормашығармашылық қызметке қатысу тетіктерінің аясын кеңейту, қатысудың үздіксіздігін қамтамасыз ету және тікелей және жанама қатысу нысандарын жетілдіру бағыты аясында:

7.1 «Халық үніне құлақ асатын» мемлекет қалыптастыру жолында азаматтарға заңнамалық бастама құқығын беру ұсынылады. Осы орайда, «Республикалық референдум туралы» Конституциялық заңды басшылыққа ала отырып, НҚА мен субъектілер шектерін - нақты азаматтар тобының санын және заңнама аясын белгілеу арқылы қарастыру керек. Мәселен, бұл құқықты жүзеге асыру үшін 18 жасқа жеткен, әрекетке қабілетті, сан жағынан барлық

облыстарды, Астана мен республикалық маңызы бар қалаларды тең мөлшерде білдіретін 200 мыңнан кем емес азаматтар қолдауы қажет.

7.2 Қоғамдық мониторинг ұғымының және қоғамдық мониторинг жүргізетін субъектілер мен НҚА аясын «Zan» деректер базасы, «online.zakon.kz/Lawyer» сайты «Әділет» ҚР НҚА ақпараттық-құқықтық жүйесіндегі кез-келген қолданушының пікір қалдыруына мүмкіндік беретін «менің пікірім» деген салымы аясында кеңейту ұсынылады. Мемлекеттік орган НҚА бойынша пікір түскен-түспегенін қолдан тексеріп отырмас үшін, пікір түскен бойда НҚА құқықтық және/немесе қоғамдық мониторинг қызметіне жауапты қызметкерлердің корпоративті поштасына, не болмаса электронды құжат алмасу құралдары аясында автоматты түрде хабарландыру түсуін қамтамасыз ету керек.

7.3 Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыруда формальдылықты жою үшін НҚА жобасын әзірлеуге дайындық және оны әзірлеу процесін мемлекеттік органдардың айрықша құзыреті аясынан шығарып жұртшылықпен бірлесе атқаратын қызмет түріне айналдыру ұсынылады. Тиісінше, жұртшылықтың қатысуы НҚА жобасын әзірлеу бойынша ұсыныстар жинау кезеңінде осы саладағы проблемалар бойынша кем дегенде 2 ай ұсыныс жинаудан басталуы қажет. Бұл ретте, НҚА жобаларын жоспарлау сатысында «Ашық диалог» порталындағы «Сауалнамалар» салымын мемлекеттік органдардың интернет-ресурстары мен әлеуметтік желілердегі парақшаларын, жаңалық порталдарын, БАҚ және өзге де ақпараттық-коммуникация құралдарын интергарциялару арқылы азаматтар арасында әлеуметтік мәні бар, регулятивті саясатта жаңалық енгізуді көздейтін НҚА жобаларын әзірлеу мәселелері бойынша сұрау жүргізілу керек.

7.4 НҚА жобаларын көпшілік талқылаудың үздіксіздігін НҚА жобаларының көпшілік талқылау мерзімдері мен сатыларын, субъектілер аясын кеңейте отырып қамтамасыз ету ұсынылады. Осы ретте, көпшілік талқылау – НҚА жобасы қабылданған сәтте аяқталу керектігін, НҚА жобасын келісу мен қабылдауға уәкілетті орган (тұлға) шешім қабылдау барысында көпшілік талқылау нәтижелерін назарға алудың міндеттілігін заңнамалық тұрғыда міндеттеу қажет.

7.5 2018 жыл мен 2019 жылдың 11 айында жария тыңдаулар өткізілген заң жобалары барлық заң жобаларының 20,5%-ын құрайды. Қызылорда облысы 41 НҚА жобасы, Жамбыл облысының әкімдігі 11 НҚА жобасы бойынша қоғамдық кеңес мүшелерінің қатысуымен жария тыңдаулар өткізілгендігін хабарлады. Онлайн-сауалнама аясында 205 респондент нормашығармашылық процеске қатысу алаңы/нысаны ретінде жария тыңдауларды көрсеткен. Демек, жария тыңдаулар нормашығармашылық қызметке қатысудың тиімді тетігі болып табылады. Осы орайда, азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне байланысты барлық НҚА жобалары бойынша жария тыңдауларды тиісті мүдделі тараптардың қатысуымен өткізуді міндеттеу ұсынылады.

7.6 Нормашығармашылық қызметке жанама қатысу қоғамдық кеңестер және Комиссия арқылы тұтас әлеуметтік топ өкілдерінің мүдделері мен

құқықтарын қорғау үшін жүзеге асырылады. Осы орайда, нормашығармашылық процеске жанама қатысуды тікелей қатысу нысанымен қатар жетілдірудің негізгі басымдықтары айқындалды:

- жанында қоғамдық кеңестер құрылмайтын органдар әзірлеген НҚА жобалары Әділетмині жанындағы қоғамдық кеңеспен қаралуын ұйымдастыру;

- қоғамдық кеңестерден келіп түскен ескертулер мен ұсыныстар осы жобаны көпшілік талқылау үшін Портал мен мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурстарында жобаға қоса жариялануы;

- қоғамдық кеңестердің қарауына түскен НҚА жобалары бойынша белгіленген мерзімдердің сақталмауы себебінен, жобалардың ескертусіз келісілуін көздейтін норма жоба бойынша оны әзірлеуші органмен кері байланыс орнатпау үшін жағдай жасалудың алдын алу мақсатында ескертусіз келісуді көздейтін норманы алып тастау;

- НҚА жобасы бойынша жария тыңдау өткізу туралы шешім қабылданған сәтте, бұл жария тыңдауға қоғамдық кеңестердің мүшелерінің қатысуын міндеттеу;

- заң жобалау жұмысы барысында қоғамдық кеңестер мемлекеттік басқару органдарынан өкілдік ететін мүшелермен салыстырғанда тең мүмкіндіктермен қамтамасыз ету үшін, Комиссияның құрамына оның күн тәртібіне қойылған жобалардың қолданылу аясын ескере отырып тиісті салалардағы мемлекеттік органдар жанынан құрылған қоғамдық кеңестердің мүшелерін енгізу;

- қоғамдық кеңестердің қызметі қаржыландырылмайды, негізгі жұмыс орны бар және қоғамдық кеңеске мүшелігі қосымша жүктеме. Тиісінше, қоғамдық кеңес қызметі нәтижелілікпен ерекшеленбейді. Осы ретте қоғамдық кеңестердің мәртебесін арттыру және нормашығармашылық қызметке формальды түрде емес, шынайы үлес қосуын қамтамасыз ету үшін құқықтық мәртебесін ҰКП қызметін басшылыққа ала отырып ресмилендіру;

- НҚА қабылдау барысында мүдделер теңгерімін сақтау қағидатының қамтамасыз ету, әлеуметтік маңызы бар НҚА жобаларының жан-жақты талқылануын, барлық әлеуметтік топтардың, әсіресе қоғамның осал топтарының мүдделерін толыққанды қорғау үшін кәсіпкерлердің мүдделерін қозғайтын НҚА жобалары бойынша тәжірибені басшылыққа ала отырып, әлеуметтік маңызы бар НҚА жобаларын әзірлеуге міндетті қатысу үшін белгілі бір үкіметтік емес ұйымдар, қоғамдық қорлар мен өзге де мүдделі коммерциялық емес ұйымдарды аккредиттеу;

- Комиссия құрамындағы мемлекеттік билік пен квазимемлекеттік сектор өкілдерінің үлесі 65,90%-ды, ал азаматтық қоғам өкілдерінің үлесі 34,10%-ды құрайтынын ескере отырып, Комиссия құрамына әлеуметтік саланың мүддесі бойынша өкілдік ететін нақты ұйымдарды енгізу;

- қоғамның әр түрлі әлеуметтік топтарының мүдделерін нормашығармашылық қызмет барысында қорғау бойынша мемлекеттік басқару органдарында өкілдік ететін мемлекеттік емес ұйымдардың қызметінің ашықтығы мен жауапкершілігін арттыру. Осы ретте, уәкілетті органдарда әлеуметтік топтың мүдделері бойынша ресми өкілдік ету бағытында өзара іс-

қимылдар жасайтын ұйымдардың тізілімін ресми жүргізу ұсынылады. Жұртшылық мемлекеттік басқару органдарында олардың мүдделерін кім қорғайтыны туралы хабардар болуы үшін тізілім бойынша өзекті ақпаратты интернет-ресурстарда орналастыру қажет;

8. Нормашығармашылық қызметке жұртшылықтың қатысуының электронды нысанын жетілдіру аясында -көпшілік талқылау тәртібін, көпшілік талқылау жүргізілетін алаңдардың функционалынқолданушылар үшін ыңғайландыруға бағытталған ұсынымдар беріледі:

8.1 Жобаны әзірлеуші мемлекеттік органдардың көпшілік талқылауға деген қызығушылығын арттыру. Бұл ретте, жоба бойынша мүдделі адамдардың пікірін анықтау үшін, әлеуметтік мәні бар НҚА мен заң тұжырымдамаларының жобалары бойынша қараулардың белгілі бір санының болуын нормативті бекіту ұсынылады. Осы орайда, Порталдағы «қараулар» саны бойынша жасалған аналитика нәтижелерін басшылыққа керек.

8.2 Қолданушылардың пікір қалдыруына қиындықтар туғызуы ықтимал нормалар мен өзге де факторларды жою ұсынылады. Бұл ретте, пікірді негіздеу туралы талапты алып тастау керек. Себебі, Порталда жарияланған жобалар бойынша пікірді негіздеу туралы талап жобаны әзірлеуші мемлекеттік органдар қолданушылардың көпшілігінің пікірлеріне жауап қайтармау үшін және жауап қайтармауға септігін тигізуі мүмкін. Өз кезегінде, Порталдағы жобалар бойынша келіп түскен пікірлердің 42,85%-на жауап қайтарылмаған.

8.3 Көпшілік талқылау барысында пайдаланушылармен тұрақты және сапалы кері байланыс орнату мақсатында Порталда жарияланатын есептің нысанына ғана емес, оның мазмұнына да талап қою ұсынылды. Егер, есептің «жауап» деген бағаны бос болған жағдайда, мұндай есеп Порталда жарияланбауы тиіс.

8.4 Көпшілік талқылау Порталды пайдаланушы мен жобаны әзірлеуші мемлекеттік орган арасындағы екі жақты диалог болып қала бермес үшін, оны келісуші мүдделі мемлекеттік орган келісу, қабылдаушы уәкілетті орган/тұлға қол қою кезінде егер көпшілік талқылау жалғасып жатса, оның барысын, ал, аяқталған болса нәтижелері бойынша құралған есепті басшылыққа алу керек деген мазмұндағы талап қарастыру ұсынылды.

8.5 Онлайн режимінде өтетін талқылаудың мерзімі мен уақытын өткізіп алмау үшін жоба бойынша негізгі көпшілік талқылауға қатысқан қолданушыларға қосымша онлайн режимінде өтетін талқылаудың мерзімі мен уақыты туралы хабарламаны міндетті түрде және алдын-ала жолдау ұсынылады.

8.6 Порталдың қолжетімділігін толығымен қамтамасыз етуге кедергі болатын факторларды жоюға бағытталған бірқатар техникалық-ұйымдастырушылық сипаттағы, «Ашық НҚА» порталының функционалын жетілдіру және қолданушылар үшін ыңғайландыруға бағытталған шаралар ұсынылады:

- Порталда пікір қалдыру үшін талап етілетін қолданушының толық аты-жөнін және электрондық жәшік мекен-жайын көрсете отырып авторизациялану міндетін алып тастау;

- жобаның барлық қолданушыларға оңай түрде түсіндірілуін қамтамасыз ететін, қарапайым тілмен жазылған қосымша қысқаша ақпараттық жазба беру, кәсіби терминологияны қолданбастан осы жобаның кімге және қалай әсер ететіні туралы кітапшалар, инфографика түрінде қысқаша анықтамалық ақпаратты орналастыру;

- Порталда қайталанатын жобалардан уақтылы тазарту, мұрағатқа жолдау, жаңарту үшін тұрақты мониторинг жүргізу ұсынылады.

- мемлекеттік басқару органдары қызметінің тиімділігін бағалау жүйесіне сәйкес операциялық бағалау аясында интернет-ресурста НҚА жобаларының уақтылы жариялануы, өзектілігі бойынша тұрақты қадағалау ұсынылады.

Сонымен бірге, интернет-ресурстарда жарияланған НҚА немесе заң тұжырымдамасының жобасы бойынша пікір қалдыруға мүмкіндік беретін арнайы «пікір қалдыру» деген батырманы басу арқылы автоматты түрде Порталға сілтеме арқылы өтіп, көпшілік талқылауға қатысу мүмкіндігін беру ұсынылады.

9. Нормашығармашылық қызметке қатысуда жұртшылықтың белсенділігін арттыру үшін ақпараттандыру технологиялар мен өзге де заманауи инструменттердің мүмкіндіктерін жетік пайдалану ұсынылады. Бұл ретте жұртшылықтың белсенділігін арттыру мақсатында заманауи АКТ, әлеуметтік желілер мен жаңалық порталдары, өзге БАҚ-тың, краудсорсинг технологияларының әлеуетін тиісті деңгейде қолдануды қамтамасыз ету аясында:

- нормашығармашылық қызметке қатысудың электронды нысанын жетілдіруде ықпал жасайтын алаңдарды толық іске қосу және электрондық қатысудың бірыңғай ақпараттық кеңістігін құру ұсынылады. Бұл ретте жаңалық порталдары, әлеуметтік желілер мен интернет-ресурстарды көпшілік талқылау бөлігінде Портал базасында интеграциялау;

- нормашығармашылық қызметке белсенді қатысуға ықпал етуге бағытталған арнайы ынталандыру жүйесін краудсорсинг технологиясының үлгісінде «egov» сайтының әлеуетін пайдалана отырып құру;

- жұртшылықты нормашығармашылық қызметке тартуға бағытталған өзара іс-қимылдар тетіктерін халық арасында насихаттау, танымал ету және ақпараттандыру барысында әлеуметтік желілер, месенджерлер, БАҚ, жарнамалау сияқты инструменттерді толыққанды қолдану ұсынылады.

Жоғарыда аталған ұсынымдар мен іс-шаралар мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіндегі жұртшылықтың қатысуын жетілдіруге бағытталған және қолданбалы сипатқа ие. Сондықтан нормашығармашылық процеске енгізуге жарамды.

ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

- 1 «Басқарудың жаһандық көрсеткіштері» (WGI) әдістемесі. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>. 03.07.2018.
- 2 Британдық «Үздік үкімет» жобасы. <http://www.bettergovernmentinitiative.co.uk/our-work/>. 03.07.2018.
- 3 Raisio H., Vartiainen P. Accelerating the public's learning curve on wicked policy issues: results from deliberative forums of euthanasia. – Policy Science. – 2015. – Vol. 48, N 15. – P. 339–361.
- 4 Good governance characters: Re-conceptualizing Governance, UNDP, presented as: Issue Paper on: Urban Governance: Global Vision and Local Needs - Assessment, Analysis & Action By City Governments, ESCAP. // http://www.unescap.org/huset/hangzhou/paper/governance_paper. 14.04.2018.
- 5 Gurung S. Good governance, participation, gender and disadvantaged groups. – Dialogue on National Strategies for Sustainable Development in Nepal.– 2000. // <http://www.nssd.net/pdf/nep03.pdf>. 05.04.2018.
- 6 Johnston M. Good governance: Rule of law, Transparency and accountability. – Colgate University New York. – 2004. // <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193>. Pdf. 13.08.2019.
- 7 Резолюция Совета по правам человека ООН «Пространство для деятельности гражданского общества: создание и поддержание безопасных и благоприятных условий де-юре и де-факто». // <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=53bd111e4>. 20.09.2019.
- 8 Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне, разработанные участниками форума гражданского общества, организованного в 2015 году на полях Дополнительного совещания ОБСЕ по человеческому измерению, посвященного свободе мирных собраний и свободе объединений, Вена, 15-16 апреля, 2015 года. // <https://www.osce.org/ru/odihr/259176?download=true>. 20.09.2019.
- 9 Қ. Тоқаевтың 2019 жылғы 2 ақпандағы Қазақстан халқына Жолдауы. «Сындарлы қоғамдық диалог – Қазақстанның тұрақтылығы мен өркендеуінің негізі» // https://www.akorda.kz/kz/addresses/addresses_of_president/memleket-basshysy-kasym-zhomart-tokaevtyn-kazakstan-halkyna-zholdauy. 16.03.2020.
- 10 Н. Назарбаевтың 2018 жылғы 5 қаңтардағы Қазақстан халқына жолдауы «Қазақстандықтардың әл-ауқатының өсуі: табыс пен тұрмыс сапасын арттыру». // https://www.akorda.kz/kz/addresses/addresses_of_president/memleket-basshysy-nanazarbaevtyn-kazakstan-halkyna-zholdauy-2018-zhylgy-5-kazan. 16.03.2020.
- 11 Қазақстан Республикасы Президентінің 2015 жылғы 25 мамырдағы Ұлт жоспары – бес институционалдық реформаны жүзеге асыру жөніндегі 100 нақты қадам бағдарламасы. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1500000100>. 16.03.2020.

- 12 Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2017 жылғы 12 желтоқсандағы № 827 қаулысымен бекітілген «Цифрлық Қазақстан» мемлекеттік бағдарламасы. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1700000827>. 25.09.2019.
- 13 Қазақстан Республикасы Президентінің 2018 жылғы 10 қаңтардағы «Төртінші өнеркәсіптік революция жағдайындағы дамудың жаңа мүмкіндіктері» атты Жолдауы. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1800002018>. 25.09.2020.
- 14 Қазақстан Республикасы Президентінің 2018 жылғы 15 ақпандағы № 636 Жарлығы. «Қазақстан Республикасының 2025 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспары. // https://www.akorda.kz/kz/official_documents/strategies_and_programs 16.03.2020.
- 15 Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 30 тамыздағы Конституциясы. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>. 20.08.2018.
- 16 Plato. The Republic (Hackett Classics). – C. D. C. Reeve, 1st Edition (Translator, Introduction). – 2012. // <http://www.idph.net/conteudos/ebooks/republic.pdf>. 14.04.2018.
- 17 Nancy R. Direct Citizen Participation: Building a Theory. – The 7th National Public Management Research Conference, October 9-11, Georgetown University, Washington D.C. – 2003. // https://www.researchgate.net/publication/228870715_Direct_Citizen_Participation_Building_a_Theory. 14.04.2018.
- 18 «Құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының 2016 жылғы 6 сәуірдегі Заңы. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1600000480#z15> 05.09.2019.
- 19 «Орталық мемлекеттік органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың, астананың жергілікті атқарушы органдары қызметінің тиімділігін жыл сайынғы бағалау жүйесі туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 19 наурыздағы № 954 Жарлығы. <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U100000954>. 05.09.2019.
- 20 Quim B., Raquel G. A democratic public administration? Developments in public participation and innovations in community governance. –Public Management Review. – 2003. – Vol. 5 (3).– P. 425–447.
- 21 Nancy, R. Public deliberation in an age of direct citizen participation. // American Review of Public Administration. – 2004. – Vol. 34 (4).– P. 315–353.
- 22 Wang X. H., Wart M. W. When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. – Public Administration Review, March – April. – 2007. – P. 265-278.
- 23 Conway M. Political Participation in the United States. // 2nd ed. - Washington, DC: CQ Press. – 1991.
- 24 Мухаметкалиева Е. Теоретические основы общественного участия в государственном управлении. // Вестник Карагандинского университета, Серия «Экономика». – 2019. – Вып. № 3(95). – С. 179-187.

- 25 Gaventa J. Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities. *Participation: From Tyranny to Transformation*. – London, 2004. – P. 25-41.
- 26 Boaden N., Goldsmith M., Hampton W., Stringer P. – *Public participation in Local Services*. – New York: Longman, 1982. – P.12.
- 27 Vroom V.H., Jago A.G. *The New Leadership: Managing Participation in Organisations*. – Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1988. – P.15-30.
- 28 Bekker K. *Citizen participation in Local Government*. – Pretoria: Van Schaik, 1996. – P.41.
- 29 Webster D. *The new international Webster's Dictionary of the English Language*. – Florida: Lexicon, – 1995. – P.733.
- 30 Beach D.S. *The Management of people at work*. // 5th Edition. - New York: Macmillan, 1985. – P. 357.
- 31 Lammers F. *Popular participation in Planning for Basic Needs*. –Hants: Gower. – 1988. – P. 117.
- 32 Habermas J. *Three Normative Models of Democracy*. – *Constellations*. – 1994. – Vol. 1 (1) – P. 7. // <http://pdfs.semanticscholar.org/ec92/504aac4db909079a9038e2f0f4501d668393.pdf> . 27.04.2018.
- 33 Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г. // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091> .14.04.2018.
- 34 Fox W., Meyer I. *Public and Development Management*. – Bellville: University of Stellenbosch, 1995. – P. 20-31.
- 35 Langton S. *American citizen participation: A deep-rooted tradition*. // *National civic Review*. – 1979 – Vol. 68, Issue 8. – P. 403-422.
- 36 Wengert N. *Citizen Participation: Practice in Search of a Theory*. // 16 *Natural resources*. – 1976. –Vol. J (23). – P.23-40.
- 37 Ashford D. *Comparing Public Policies: New Concepts and Methods*. – SAGE Publications. – Beverly Hills/London, 1978.
- 38 Скалабан И.А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий. // *Вестник Томского государственного университета*. – 2011. – № 1 (13). – С. 137.
- 39 Maruva J. *Citizen Participation, Mobilisation and Contested Participatory Spaces*. // *International Journal of Political Science and Development*. – 2015. – Vol. 3, № 10. – P. 405–415.
- 40 Marzuki A. *Challenges in the Public Participation and the Decision Making Process*. // *Sociology & Space*. – 2015. – Vol. 53(1). – P. 21–39. // <https://ezproxy.nu.edu.kz:2364/10.5673/sip.53.1.2>. 07.06.2018.
- 41 Auditor General of British Columbia 2008/2009 Report 11: *Public Participation: Principles and Best Practices for British Columbia*. <https://www.bcauditor.com/sites/default/files/publications/2008/report11/report/public-participation-principles-and-best-practices-british-columbia.pdf>. 14.06.2018.
- 42 Marschalek I. *Public Engagement in Responsible Research and Innovation*. // *A Critical Reflection from the Practitioner's Point of View*. – University of Vienna, Vienna. – 2014. - P. 21-53.

- 43 Bryson J. What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and analysis techniques. // *Public Management Review*. – 2004. – Vol. 6, № 1. – P.21–53.
- 44 Lucchini A., Moisello A. Stakeholders' Pressure and CSR Engagement. A Case in the Apparel Sector. // *American Journal of Industrial and Business Management*. – 2019. – Vol. 9. - P. 169-190.
- 45 Bryson J., Quick S., Slotterback S., Crosby C. Designing public participation processes. // *Public Adm. Rev.* – 2013. – Vol. 73. – P. 23–34.
- 46 King C., Feltey, K., Susel B. The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. // *Public Administration Review*. – 1998. – Vol. 58(4). – P. 317-326.
- 47 Айтенова Ш., Крыкбаева А., Жарас А. Вовлечение общественности к участию в принятии решений на местном уровне. / *ОФ «Центр экономических исследований, оценки и мониторинга» по заказу Программы Развития ООН в Казахстане*. – Астана, 2015. – С. 5.
- 48 Stivers C. The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State. // *Administration & Society*. – 1990. – Vol. 22, № 1. – P. 86–105.
- 49 IAP2 Core Values. // <https://www.iap2.org/page/corevalues>. 29.01.2018.
- 50 Standards of Public Participation, adopted by the Austrian Council of Ministers on 2 July 2008. P.5. // https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/pppeg/Austria_pp_standards.pdf". 29.01.2018.
- 51 Principles, guidelines and protocols on Public participation in decision-making at the local level produced with the financial support of Open Society Foundations. – 2012. – P.5. [http://aarhus.ba/sarajevo/images/docs/principles %20 guidelines%20and%20protocols%20on%20public%20participation%20in%20decision%20making%20at%20the%20local%20level.pdf](http://aarhus.ba/sarajevo/images/docs/principles%20guidelines%20and%20protocols%20on%20public%20participation%20in%20decision%20making%20at%20the%20local%20level.pdf). 29.01.2018.
- 52 Code of good practice for civil participation in the decision-making process. Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – P. 5-6. <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/code-of-good-practice-for-civil-participation-in-the-decision-making-process-en.pdf>. 20.02.2020.
- 53 Public participation: principles and best practices for British Columbia. Office of the Auditor General of British Columbia. – 2008. – P. 22. // <https://www.bcauditor.com/sites/default/files/publications/2008/report11/report/public-participation-principles-and-best-practices-british-columbia.pdf>. 04.03.2018.
- 54 Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes from the Participants to the Civil Society Forum Organized on the Margins of the 2015 Supplementary Human Dimension Meeting on Freedoms of Peaceful Assembly and Association, April 2015. – P. 3-5. // <https://www.osce.org/odihr/183991?download=true>.20.02.2020.
- 55 Chambers R. Ideas for development. –London: Earthscan, 2005. – P. 3-26.

- 56 Pretty J.N., Guijit I., Scoones I., Thompson J. A trainer's guide for participatory learning and action. // IIED participatory methodology series. –London: IIED, 1995. – P. 250-267.
- 57 Oakley P. (Ed). Projects with people - the practice of participation in rural development. – Geneva: International Labour Office, 1991. – P. 304.
- 58 Mchunu N.A. The link between poor participation and protest. The case of Khayelitsha Master Public Administration in the Faculty of Economic and Management Sciences. / Stellenbosch University. – 2012. – P. 16-41.
- 59 Arnstein S. A Ladder of Citizen Participation. //Journal of the American Planning Association. –1971. –Vol. 5 (4). – P. 216-224.
- 60 IAP2's Spectrum of Public Participation. // https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf. 02.03.2019.
- 61 Macgregor C. Innovation in Community Engagement. SWCC Ref: CE.04d, Final Report, CENRM 071. – Centre of Excellence in Natural Resource Management. / The University of Western Australia. –2008. – P. 14-84.
- 62 Local Government Association Local Government Association of SA. – 2007. // www.lga.sa.gov.au/communityengagement/727.asp. 20.05. 2018.
- 63 Bishop P., Davis G. Mapping public participation in policy choices. //Australian Journal of Public Administration. – 2002. –Vol. 61(1). –P.14-29.
- 64 OECD. Engaging Citizens. // <http://www.oecd.org/puma/citizens/pubs.htm>. 21.05.2018.
- 65 Theron F., Mchunu N. Public participation as a micro-level development strategy: the principles and context for authentic and empowering development. The Stellenbosch University. – 2014. // <https://scholar.sun.ac.za>. 22.05.2018.
- 66 Cosens B. A., Craig R. K., Hirsch S. C., Arnold M. H., Benson D. A. DeCaro A. S., Garmestani H., Gosnell J. R., Schlager E. The role of law in adaptive governance. // Ecology and Society. – 2017. – Vol. 22 (1). – P. 30. // <https://doi.org/10.5751/ES-08731-220130>. 22.05.2018.
- 67 Dahl R. A Democratic Paradox? // Political Science Quarterly. – 1993. – Vol. 115, № 1. – P. 35-40.
- 68 Kotze D. (Eds.). Development administration and management. A holistic approach. – Hatfield, Pretoria:J.L. van Schaik Publishers, 1997. – P. 35-47. // <http://www.gbv.de/dms/sub-hamburg/230403840.pdf>. 25.06.2018.
- 69 Breakfast N., Maphazi N., Mekoa I. Participatory Democracy in Theory and Practice: A Case Study of Local Government in South Africa. // Africa's Public Service Delivery & Performance Review. – 2015. – Vol. 3, № 3. – P. 31-51.
- 70 Knopp T., Caldbec E. The Role of Participatory Democracy in Forest Management. // Political Science Quarterly-Burnal of Forestry. – 1990. – Vol. 88, № 5. – P. 13-18.
- 71 McAllister D. Evaluation in Environmental Planning: Assessing Environmental. – Social, Economic and Political Trade-offs. – Chapter 3. – Philosophy of Democracy, USA: MIT Press. – 1980. - P. 33-35.

//<https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2894&context=nrj>.25.06.2018.

72 Pateman C. Democracy and Democratization. Presidential Address: XVIth World Congress, IPSA. // International Political Science Review. – 1996. – Vol. 17, № 1. – P. 5-12.

73 Dryzek J. Democratization as deliberative capacity building. //Comparative political studies. – 2009. – Vol. 42, № 11. – P. 1379–1402.

74 Melo M., Baiocchi G. Deliberative democracy and local governance: towards a new agenda. // International Journal of Urban Regional. – 2006. – Vol. 30, № 3. P. 587–600.

75 Raisio H., Vartiainen P. Accelerating the public’s learning curve on wicked policy issues: results from deliberative forums of euthanasia. // Policy Science, – 2015. – Vol. 48, № 15. – P. 339–361.

76 Ferree M., Gamson W, Gerhards J., Rucht D. Four models of the public sphere in modern democracies. // Theory and society. – Vol. 31, № 3. – P. 289-324.

77 Caddy J. Why citizens are central to good governance. // The OECD Observer. – 2001. – Vol. 229. – P. 59-60. // [https://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/553/Why citizens are central to good governance.html](https://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/553/Why%20citizens%20are%20central%20to%20good%20governance.html). 25.08.2020.

78 Rasak B., Ogunlade I., Oye O. and Adeoti, Olanrewaju E. Ake M. Labourism and Good Governance In A Democratic Society: The Role Of Nigerian Labour Congress (NLC). // International Journal of Innovative Social Sciences & Humanities Research. –2019. – Vol. 7 (3). – P. 42-55. // <http://eprints.lmu.edu.ng/2192/>.25.02.2020.

79 Тиімді мемлекеттік басқарудың компоненттері. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32027/govpolicy.pdf>.

80 Beshi T., Kaur R. Public trust in local government: Explaining the role of good governance practices. // Public Organization Review. – 2019. – Vol. 20. P. 337-350. // <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-019-00444-6>. 04.04.2020.

81 Turner M., Hulme D. Governance, Administration and Development: Making the State Work. // Macmillan Press Limited, London. – 1997. – P. 230.

82 Shelley M.R. Governance and public Administration: Meeting the Challenges of the new Millennium. // Administration and Management. – 1999. – Vol. 6(1). – P. 3-30.

83 Таяу Шығыс және Солтүстік Африка аймағында «мемлекеттік басқаруды жетілдіруге арналған Өңірлік Хартиясы. <https://www.oecd.org/mena/governance/mena-oecd-governance-programme-2017.pdf>. 11.04.2020.

84 Коженко Я., Мамычев А. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации. // Власть. – 2010. – С.46. // <https://cyberleninka.ru/article/n/servisnoegosudarstvo-problemy-teorii-i-praktiki-realizatsii>. 02.06.2018.

85 Stewart J., Kringas P. Change Management: Strategy and Values in Six Agencies from the Australian Public Service. // Public Administration Review. –

2003. – P. 675-88. // <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1540-6210.003>. 31.06.2018.

86 Мухаметкалиева Е.М. Институциональные аспекты повышения клиентоориентированности в государственном управлении. // Экономика: стратегия и практика. –2018.– № 2 (46). С. 34-44.

87 Mikuli P., Kuca G. The Public Hearing and Law-Making Procedures. – Liverpool Law Review. – 2016. – Vol. 37, №. 1–2. – P. 1-17. // <http://link.springer.com/article/10.1007/s10991016-9177->. 05.07.2018.

88 Трофимов В.В. Участие структур гражданского общества в правообразующих правоотношениях как форма выражения народовластия. // Юридические исследования. – 2012. – № 5. – С. 147 - 170. // https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=364. 05.07.2018.

89 Баранов В.М. О теневом праве. // Новая правовая мысль. –2002. – Вып. № 1. – С. 13-20.

90 Kurita D., Roengsamut B., Kuwabara, K., Huang H. Simulating Gamified Crowdsourcing of Knowledge Base Refinement: Effects of Game Rule Design. // Journal of Information and Telecommunication. – 2017. P. 1–2. // <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/24751839.2017.1401259?needAccess=true>. 01.07.2018).

91 Walsh K. Marketing and public sector management. // European Journal of Marketing. – 1994. – Vol. 28(3). – P. 63-71. // <https://doi.org/10.1108/03090569410057308>. 02.06.2018г.

92 Coutinho D., Kira B., Lessa M., De Castro H. Participatory democracy and law-making in contemporary Brazil. // Theory and Practice of Legislation. – 2017. – Vol. 5(3). – P. 1-19. // <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/20508840.2017.1407073>.

93 Working Group on Legal Frameworks for Public Participation. // Making Public Participation Legal. – 2013. // <https://www.publicagenda.org/wp-content/uploads/2020/01/Making-Public-Participation-Legal.pdf>. 02.06.2018.

94 Tofigh M., Ghazal P. Crowdsourcing the Egyptian Constitution. // Political Research Quarterly. – 2016. –Vol. 69, №. 4. –P. 716–731. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1065912916658550?journalCode=prqb>. 20.05.2018.

95 Ochoa C. The Relationship of Participatory Democracy to Participatory Law Formation. // The Indiana Journal of Global Legal Studies. – 2008. – Vol.15, Issue 1. – P. 5-18. // <https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1364&context=ijgls>. 27.06.2018.

96 Nabatchi T., Amsler L. Direct Public Engagement in Local Government. // American Review of Public Administration. – 2014. – Vol. 44. – P. 63–88. // <http://eprints.whiterose.ac.uk/85845/8/Firmstone-Coleman%20Digital%20Media%20and%20public%20engagement%20ICS%20pre%20publication%20version1.pdf>. 30.06.2018.

97 Saurugger S. Interest Groups and Democracy in the European Union. // West European Politics. –2008. –Vol. 31. (60). –P. 1274-1291.

//<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380802374288>? Journal Code =fwep20. 05.07.2018.

98 Zheng H., Li D., Hou W. Task Design, Motivation, and Participation in Crowdsourcing Contests. // International Journal of Electronic Commerce. –2011. – Vol. 15. №. 4. – P. 57-88. // <http://experts.umn.edu/en/publications/task-design-motivation-and-participationin-crowdsourcing-contest>. 20.05.2018.

99 Seltzer E., Mahmoudi D. Citizen Participation, Open Innovation and Crowdsourcing: Challenges and Opportunities for Planning. // Journal of Planning Literature. – 2013. – Vol. 28. № 1. – P. 3-18. // http://www.academia.edu/12914400/Citizen_Participation_Open_Innovation_and_Crowdsourcing_Challenges_and_Opportunities_for_Planning. 20.05.2018.

100 Moon M. Evolution of Co-Production in the Information Age: Crowdsourcing As a Model of Web-Based Co-Production in Korea. // Policy and Society. – 2017. – Vol. 37 // <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2017.1376475>.01.07.2018.

101 Nadangea R. Customer Perception About «Crowdsourcing» Within the Suburbs of Mumbai. // Procedia Economics and Finance 11. –2014. –P. 268–275. // http://ac.els-cdn.com/S2212567114001956/1-s2.0-S2212567114001956-main.pdf?_tid=ed00856f-cb8e-4f95-8ef2-da5d5a8f911f&acdnat=1530770721_6dbd7ebf18412595eb30f7368fb0ee1. 30.06.2018.

102 Губницын А.В. От консультаций к диалогу: опыт Канады по участию граждан в государственном управлении. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. –№3. // <https://cyberleninka.ru/article/n/ot-konsultatsiy-k-dialogu-opyt-kanady-po-uchastiyu-grazhdan-v-gosudarstvennom-upravlenii>. 25.04.2020.

103 Saxton G., Oh O., Kishore R. Rules of Crowdsourcing: Models, Issues, and Systems of Control. // Information Systems Management. – 2013. –Vol. 30. – № 1. – P. 1-20. // <http://www.acsu.buffalo.edu/~rkishore/papers/Saxton-et-al-ISM-30-1-2013.pdf>.30.04.2018.

104 Seitsonen O. Crowdsourcing Cultural Heritage: Public Participation and Conflict Legacy in Finland. // Journal of Community Archaeology and Heritage. – 2017. – Vol. 4, №. 2. – P. 115–130. // <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20518196.2016.1252129>. 30.04.2018.

105 Morschheuser B., Hamari J., Koivisto J. Gamification in Crowdsourcing: a Review. // In 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Jan 5–8. – Koloa, HI, USA. – 2016. – P. 4375–4384. // <http://ieeexplore.ieee.org/document/7427729/>. 15.06.2018.

106 Ranchordás S. Digital Agoras: Democratic Legitimacy, Online Participation and the Case of Uber-Petitions. // The Theory and Practice of Legislation. – 2017. – Vol. 5. №. 1. – P. 31–54. // <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/20508840.2017.1279431>. 20.05.2018.

107 Rogstadius J., Kostakosa V., Kitturb A., Smusa B., Laredoc, J., Vukovic M. An Assessment of Intrinsic and Extrinsic Motivation on Task Performance in Crowdsourcing Markets. // Proceedings of the Fifth International

AAAI Conference on Weblogs and Social Media. – 2011.
<http://www.aaai.org/ocs/index.php/ICWSM/ICWSM11/paper/viewFile/2778/3295>
20.05.2018.

108 Toolkit: Citizen Participation in the Legislative Process. – 2017.
http://parlAmericas.org/uploads/documents/Toolkit_Citizen%20Participation%20in%20the%20Legislative%20Process.pdf. 12.05.2018.

109 Пространство для деятельности гражданского общества и системе прав человека ООН. / Практическое руководство для гражданского общества
https://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS_space_UNHRSytemGuide_ru.pdf. 12.05.2020.

110 Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясы. Біріккен Ұлттар Ұйымы Бас Ассамблеясының 1948 жылғы 10 желтоқсанда № 217 А (III) резолюциясы. <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/O4800000001>. 12.05.2020.

111 Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар туралы халықаралық пакт. Қазақстан Республикасының 2005 жылғы 21 қарашадағы Заңы. <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z0500000087>. 17.07.2019.

112 Орхусская конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». от 25 июня 1998 г. // 4 Конференции министров окружающей среды европейских стран в рамках Процесса «Окружающая среда для Европы». https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml. 12.05.2020.

113 Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам. СДСЕ № 205 от 18.06.2009, Тромсо. <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>. 12.05.2020.

114 Рекомендация CM/Rec (2007) 14 Комитета министров государствам-членам «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе. – Принята Комитетом министров 10 октября 2007 года на 1006-м заседании постоянных представителей министров. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ec26f>. 12.05.2020.

115 «Қоғамдық кеңестер туралы» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 2 қарашадағы Заңы. <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000383>. 10.10.2019.

116 «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық кеңестер мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 2 қарашадағы Заңы. <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000384>. 12.10.2019.

117 Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 31 тамыздағы № 497 қаулысымен бекітілген Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына ғылыми сараптама жүргізу қағидалары. <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P160000497>. 12.10.2019.

118 «Қазақстан Республикасының уәкілетті органдарында заң жобалау жұмыстарын ұйымдастыру қағидаларын бекіту туралы» Қазақстан

Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 29 желтоқсандағы № 907 қаулысы. [//http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1600000907](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1600000907). 14.10.2019.

119 «Заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссия туралы» Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің 2016 жылғы 19 ақпандағы № 11-ө өкімі. [//http://adilet.zan.kz/kaz/docs/R1600000011](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/R1600000011). 20.01.2020.

120 Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 27 сәуірдегі № 976 Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына жолдауының жобасын дайындау, келісу және Қазақстан Республикасы Президентінің қарауына ұсыну, Қазақстан Республикасы Президентінің актілері мен тапсырмаларының жобаларын дайындау, келісу, қол қоюға ұсыну, Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына жолдауын іске асыру, Қазақстан Республикасы Президентінің актілері мен тапсырмаларының орындалуын бақылауды жүзеге асыру және Қазақстан Республикасы Президентінің нормативтік құқықтық жарлықтарына мониторинг жүргізу қағидалары. [//http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U1000000976](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U1000000976). 20.01.2020.

121 Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 6 қазандағы № 569 қаулысымен Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидалары. [//http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1600000569](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1600000569). 21.01.2020.

122 Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2002 жылғы 10 желтоқсандағы № 1300 Қаулысымен бекітілген Қазақстан Республикасы Үкіметінің Регламенті. [//http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P050000190_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P050000190_). 21.01.2020.

123 Мухаметкалиева Е. Заңшығармашылық қызметке жұртшылықты тартудың кейбір мәселелері. – Құқықтың үстемдігін қамтамасыз ету: жаһандық өзгерістер аясындағы жаңа мүмкіндіктер: Көрнекті ғалым-заңгер және Қазақстан Республикасының экс-әділет министрі Н.А. Шәйкеновті («Шәйкенов оқулары») еске алуға арналған және Қазақстан Республикасы Заңнама институтының 25-жылдығына орайластырылған халықар. ғыл.-практ. конф. Материалдары. 2018 жылғы 15 маусым. - Астана: «Қазақстан Республикасының Заңнама институты» ММ. – Б. 87-91.

124 «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 16 қарашадағы Заңы. [//http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000401#z204](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000401#z204). 25.01.2020.

125 «Қазақстан Республикасының Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі мен Қазақстан Республикасының Цифрлық даму, қорғаныс және аэроғарыш өнеркәсібі министрлігінің кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2019 жылғы 26 наурыздағы № 142 қаулысы. [//http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1900000142](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1900000142). 25.01.2020.

126 Ақпарат және коммуникациялар министрінің 2016 жылғы 30 маусымдағы № 22 бұйрығымен бекітілген Ашық нормативтік құқықтық актілердің интернет-порталына заң жобалары тұжырымдамаларының жобалары мен нормативтік құқықтық актілердің жобаларын орналастыру және оларды

көпшілік талқылауы қағидалары. <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1600013974>. 27.01.2020

127 НҚА жобаларын көпшілік талқылау. <https://legalacts.egov.kz/>. 13.02.2020.

128 «Болашақ» халықаралық стипендиясын 2020 жылы іске асырудың кейбір шаралары туралы» Білім және ғылым Министрінің бұйрық жобасы. [//https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=3966970](https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=3966970). 12.05.2020.

129 Қазақстан Республикасындағы қоғамдық кеңестердің 2019 жылғы қызметі туралы кешенді баяндама. [//http://kazkenes.kz/documents/#](http://kazkenes.kz/documents/#). 14.04.2020.

130 «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2019 жылға арналған жоспары туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2018 жылғы 24 желтоқсандағы № 869 қаулысы. [//http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1800000869](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1800000869). 27.01.2020.

131 «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2014 жылға арналған жоспары туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2013 жылғы 31 желтоқсандағы № 1547 қаулысы. [//http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1300001547](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1300001547). 27.01.2020.

132 «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2018 жылға арналған жоспары туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2017 жылғы 28 желтоқсандағы № 894 қаулысы. [//http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1700000894](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1700000894). 27.01.2020.

133 Ішкі істер органдары қызметі мәселелері жөніндегі қоғамдық кеңестің төрағасы М.Қоғамовтың жазба хаты. [//https://www.gov.kz/memleket/entities/qriim/documents/details/10971?lang=kk](https://www.gov.kz/memleket/entities/qriim/documents/details/10971?lang=kk). 18.04.2020.

134 Отчет о работе Общественного совета города Алматы (II-состав) за 2019г. <http://almatykenes.kz/ru/2020/01/13/4983/>. 18.04.2020.

135 Қазақстан Республикасындағы қоғамдық кеңестердің 2018 жылғы қызметі туралы кешенді баяндама. [//http://kazkenes.kz/documents/#](http://kazkenes.kz/documents/#). 18.04.2020.

136 Мухаметкалиева Е. Актуальные проблемы непосредственного участия населения в правотворческом процессе органов государственного управления Республики Казахстан. // Сборник материалов Междунар.науч. практ. конф. «Вклад молодых исследователей в развитие публичного управления». – Кишинев, 2018. – С. 430-434.

137 Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің 1996 жылғы 8 ақпандағы қаулысымен бекітілген Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің Регламенті. [//http://adilet.zan.kz/kaz/docs/B960000003](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/B960000003). 25.04.2020.

138 Конституция Испанского Королевства от 27 декабря 1978 года. [//http://worldconstitutions.ru/](http://worldconstitutions.ru/). 29.11.2017.

139 Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 года. [//http://worldconstitutions.ru/](http://worldconstitutions.ru/). 29.11.2017.

140 Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года. [//http://italia-ru.com/](http://italia-ru.com/). 29.11.2017.

141 Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года. <http://mspa7520.ru/>. 29.11.2017.

142 Конституция Латвийской Республики от 15 февраля 1922 года // <https://www.cvk.lv/>. 29.11.2017.

143 Президент Қ.Тоқаевқа арналған ашық хат. // <https://qazaquni.kz/2018/09/05/65363.html>. 15.04.2020.

144 «Республикалық референдум туралы» Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 2 қарашадағы № 2592 Конституциялық заңы. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002592>. 04.05.2020.

145 «Табиғи монополиялар туралы» Қазақстан Республикасының 2018 жылғы 27 желтоқсандағы Заңы. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1800000204>. 13.04.2020.

146 «Мемлекеттік көрсетілетін қызметтер туралы» Қазақстан Республикасының 2013 жылғы 15 сәуірдегі Заңы. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1300000088>. 13.04.2020.

147 «Zan» деректер базасындағы «Менің пікірім» қойындамасы. <https://zan.kz/ru>. 11.05.2020.

148 «Online.zakon.kz/Lawyer» сайтындағы «Менің пікірім» қойындамасы. // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36689586#pos=1;-16. 11.05.2020.

149 Source: OECD (2016), Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy. // <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm> <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EST-Online-Tools.pdf>. 19.07.2018.

150 «Reach» қоғамдық консультациялар порталы. <https://www.reach.gov.sg/about-us/about-reach>. 03.05.2020.

151 «Қазақстан Республикасы Қаржы министрінің 2019 жылғы 31 қазандағы № 1201 бұйрығына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қаржы министрінің Бұйрық жобасы. // <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=3896289>. 02.05.2020.

152 Government capacity to assure high-quality regulation in Australia. OECD, 2010. p.67 // <http://www.oecd.org/australia/44529857.pdf> // <https://www.oecd.org/australia/44529857.pdf>. 13.05.2020.

153 Мухаметкалиева Е. Участие общественности в государственном управлении: предпочтения граждан в моделях участия. // Сборник материалов международной научной конференции «Тенденции мировых интеграционных процессов: вызовы и возможности» (27 сентября, 2019); Бас ред. Саиров Е. Б. – Нұр-Сұлтан: Еуразиялық интеграция институты, 2019. – С. 226-235.

154 Bengtsson Å. Citizens' perceptions of political processes. A critical evaluation of preference consistency and survey items. // Revista internacional de sociología (ris) Special issue on methodological challenges in participation research. – 2012. – Vol. 70, extra 2. – P. 45–64.

155 Bengtsson Å., Christensen H.S. Ideals and Actions: Do Citizens' Patterns of Political Participation Correspond to their Conceptions of Democracy? // Government and Opposition. – 2016. – Vol. 51, №. 2. – P. 234–260.

156 Dean R. Control or influence? Conflict or solidarity? Understanding diversity in preferences for public participation in social policy decisions making. // Social Policy and Administration. – 2019. – Vol. 53 (1). – P. 170-187.

157 Fung A. Varieties of participation in complex governance. // Public Administration Review. – 2006. – Vol. 66. P. 66-75.

158 Справка по разработке информационной системы «Е-Законодательство». // <http://www.adilet.gov.kz/ru/articles/spravka-porazrabotke-informacionnoy-sistemy-e-zakonodatelstvo>. 19.04.2020.

159 «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2010 жылға арналған жоспары туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2010 жылғы 2 наурыздағы № 162 Қаулысы. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P100000162>.

160 «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2010 - 2011 жылдарға арналған перспективалық жоспары туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2009 жылғы 18 ақпандағы N 185 қаулысы (күші жойылды). // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P090000185>. 19.01.2018.

161 «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2011 жылға арналған жоспары туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2010 жылғы 30 желтоқсандағы № 1467 Қаулысы. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1000001467>. 19.01.2018.

162 «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2012 - 2013 жылдарға арналған перспективалық жоспары туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2011 жылғы 18 наурыздағы № 267 Қаулысы (күші жойылды). // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1100000267>. 19.01.2018.

163 «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2013-2014 жылдарға арналған перспективалық жоспары туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2012 жылғы 28 наурыздағы № 360 Қаулысы. (күші жойылды). // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1200000360>. 19.01.2018.

164 «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2013 жылға арналған жоспары туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2012 жылғы 29 желтоқсандағы № 1778 Қаулысы. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1200001778>. 19.01.2018.

165 «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының 2015 жылға арналған жоспары туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2014 жылғы 31 желтоқсандағы № 1421 қаулысы. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1400001421>. 19.01.2018.

166 Реестр аккредитованных экспертов. <https://atameken.kz/ru/pages/953-reestr-akkreditovannyh-otraslevyih-ekspertov>. 11.04.2020.

167 Экология, геология және табиғи ресурстар жөніндегі қоғамдық кеңес. <https://www.gov.kz/memleket/entities/ecogeo/documents/details/33945?lang=ru>. 10.04.2020.

168 Мухаметкалиева Е. Участие общественности в процессе принятия законодательных решений: легализация лоббизма в Казахстане. – Вестник КазНУ. Серия экономическая. – 2018. – №1 (123). С. 212-223.

- 169 Доспан С. О. Лоббизм как многоаспектный феномен социально-политической системы. // Вестник Поволжского института управления. – 2013. – Вып. – 1 (52). – С. 111-117.
- 170 Шоманов А. Лоббизм и экономические реформы в Казахстане в постсоветский период. // Central Asia in Transition. – 1998. – Вып. № 61. – С. 17-28.
- 171 «Мүдделік қолдау туралы» және «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне мүдделік қолдау мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы заңдарының жобаларын Қазақстан Республикасы Парламентінің Мәжілісінен кері қайтарып алу туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2012 жылғы 30 маусымдағы № 898 Қаулысы. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1200000898>. 25.03.2018.
- 172 Чечеткина А. Е. Модели регулирования лоббистской деятельности. // Молодой ученый. – 2016. – №8. – С. 782-785.
- 173 Hansen J. Gaining Access: Congress and the Farm Lobby 1919-1981. – Chicago: University of Chicago Press, 1994. – P. 66-68.
- 174 Hall R., Alan D. Lobbying as Legislative Subsidy. // American Political Science Review 100. – 2006. – P. 69-84.
- 175 Chari R., Gary M. Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany. // A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government, DCU. – 2016. – P.16.
- 176 An Act to provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes. – 104-65-Dec.19.1995, Preamble. // <https://www.senate.gov>. 27.03.2018.
- 177 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses (Германияның федералды министрліктерінің жұмысы жөніндегі жалпы Регламент). // https://socialsciences.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/collegeofsocialsciencesandinternationalstudies/politics/research/statorg/germany/ngo/Lobbying_Law_-_Bundestag_Geschaeftsordnung.pdf. 30.03.2018.
- 178 Публичный список объединений, зарегистрированных в Бундестаге. // <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste>. 30.03.2018.
- 179 Code of Conduct for Members of the German Bundestag. Compiled documentation. // https://www.bundestag.de/resource/blob/195006/a_1232d4a394f7cdee1b9bcc2f374880/code_of_conduct-data.pdf. 27.03.2018.
- 180 «О лоббировании (Lobbying Act)» Закон Канады от 13 сентября 1985 года. // <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/l-12.4/>.
- 181 Правила регистрации лоббистов (The Lobbyists Registration Regulations). // <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2008-116/index.html>. 27.03.2018.
- 182 Правила о назначенных носителей государственной службы (The Designated Public Office Holder Regulations). // <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2008-117/index.html>. 01.04.2018.

- 183 «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне әлеуметтік қамсыздандыру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заң жобасы. // <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=1796898>. 24.07.2018.
- 184 Категориялар бойынша НҚА жалпы саны. // <https://legalacts.egov.kz/application/infographics>. 08.05.2020.
- 185 Ұсыныстардың, жауабы бар және жауапсыз ұсыныстардың жалпы саны. // <https://legalacts.egov.kz/application/infographics>. 08.05.2020.
- 186 OECD Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy. – 2016. // <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm> // <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EST-Online-Tools.pdf>. 27.05.2018.
- 187 Права каждого в электронном государстве. // <https://osale.ee/konsultatsioonid/?page=consults&id=47>. 08.05.2020.
- 188 Экологиялық кодекс жобасы бойынша көпшілік талқылаудың аяқталуы туралы есеп. // <https://osale.ee/konsultatsioonid/index.php?page=opinions&action=show&id=156>. 08.05.2020.
- 189 Экологиялық кодекс жобасы. // <https://legalacts.egov.kz/report?id=2522702>. 08.05.2020.
- 190 Интернет желісін пайдаланушылардың үлесі. // https://gender.stat.gov.kz/page/frontend/detail?id=103&slug=6-74&cat_id=11&lang=kk. 08.05.2020.
- 191 Биртанов Е.А. В Казахстане вакцинация не является и не станет принудительной. // <https://www.zakon.kz/5022314-v-kazahstane-vaktsinatsiya-ne.html>. 14.05.2020.
- 192 Вакцинация в Казахстане. // <https://www.facebook.com/search/top/?q=%D0%B2%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%B2%20%D1%80%D0%BA%20>. 14.05.2020.
- 193 Hunt A., Gentzkow M. Social Media and Fake News in the 2016 Election. // *Journal of Economic Perspectives*. – 2017. – Vol. 31 (2). P. 211–236.
- 194 Мухаметкалиева Е. Социальные сети как канал взаимодействия органов государственного управления с общественностью. // II International Scientific Conference Development of Socio-Economic Systems in a Global Competitive Environment: Conference Proceedings (24 мая 2019 года). – Le Mans, France: Baltija Publishing, 2019. – С. 50-52.
- 195 United Nations E-Government Survey: E-Government in Support of Sustainable Development. – New York: United Nations, 2016. – P. 9.
- 196 Jolita S., Bryer T. Social Media Adoption and Performance: A First Look at Lithuanian Municipalities. // 24th NISPAcee Annual Conference, 19 – 21 May, Zagreb, Croatia. – 2016. – P. 81-100.
- 197 Song Ch., Lee J. Citizens' Use of Social Media in Government, Perceived Transparency, and Trust in Government. // *Public Performance & Management Review*. – 2015. – Vol. 39. – P. 430 – 453.

- 198 Skoric, M., Zhu Q., Goh D., Pang N. Social Media and Citizen Engagement: A Meta-Analytic Review. // *New media & Society*. – 2016. – №18 (9). – P. 1817-1839.
- 199 Porumbescu G. A. Comparing the Effects of E-Government and Social Media Use on Trust in Government: Evidence from Seoul, South Korea. // *Public Management Review*. – 2016. – Vol. 18(9). – P. 1308-1334.
- 200 Roy J. Digital government and service delivery: An examination of performance and prospects. // *Canadian Public Administration*. – Vol. 60 (4). – P. 538-561.
- 201 Lu B., Song Zh., Weiguo F. Social representations of social media use in government: An analysis of Chinese government microblogging from citizens' perspective. // *Social Science Computer Review*. – 2016. – Vol. 34(4). – P. 416-436.
- 202 Bertot J., Paul T. Jaeger S., Tom G. Social Media Technology and Policy for Government Transparency. // *IEEE Computer*. – 2010. – Vol. 43 (11) – P. 53-59.
- 203 Roy J. *From Machinery to Mobility: Government and Democracy in a Participative Age*. – NY, Springer, 2013. – P. 43-57.
- 204 Rowe G., Frewer L. A typology of public engagement mechanisms. // *Science, Technology, & Human Values*. – 2005. – Vol 30 (2). – P. 251-290.
- 205 Назаркулова Л.Т. Перспективы совершенствования правотворчества в Республике Казахстан в свете мирового опыта. – *European Journal of Law and Political Sciences*. – 2016. – №4. – С. 49-52.
- 206 Howe J. The Rise of Crowdsourcing. – *Wired Magazine*. – 2006. Vol. 14. – P. 1-4. // <http://www.wired.com/2006/06/crowds/>. 29.04.2018.
- 207 Hildebrand M., Ahumada C., Watson S. CrowdOutAIDS: Crowdsourcing Youth Perspectives for Action. // *Reproductive Health Matters*. – 2013. – Vol. 21 (41). – P. 57-68. // <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23684188> 27.04.2018.
- 208 Christensen H., Karjalainen M. Nurminen L. Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoim Ministeriö in Finland. – 2015. – Vol. – 7 (1). – P. 25-45. // <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/poi3.80>. 30.06.2018.
- 209 Hellström J. Crowdsourcing Development: From Funding to Reporting. – Grugel J., Hammett D. (eds): *The Palgrave Handbook of International Development*. Palgrave Macmillan. London. – 2016. – P. 635-647. // http://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-42724-3_35. 27.04.2018.
- 210 Dutil P. Crowdsourcing as a New Instrument in the Government's Arsenal: Explorations and Considerations. // *Canadian Public Administration*. – 2015. – Vol. 58, № 3. – P. 363-383. // <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/capa.12134>. 26.04.2018.
- 211 Johnson P. Models of Direct Editing of Government Spatial Data: Challenges and Constraints to the Acceptance of Contributed Data. // *Cartography and Geographic Information Science*. – 2017. – Vol. 44, № 2. – P. 128-138. // <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15230406.2016.1176536>. 15.06.2018.

212 Heikka T. The Rise of the Mediating Citizen: Time, Space, and Citizenship in the Crowdsourcing of Finnish Legislation. // Policy & Internet. – 2015. – Vol. 7. №. 3. – P. 285–288. // <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/poi3.98>. 29.04.2018.

213 Brabham D. Moving the Crowd at Threadless: Motivations for Participation in a Crowdsourcing Application. // Information, Communication & Society. – 2010. – Vol. 13. № 8. – P. 1122–1145. // <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13691181003624090>. 20.04.2018.

214 Bott M., Young G. The Role of Crowdsourcing for Better Governance in International Development. – Praxis: The Fletcher Journal of Human Security. – 2012. – Vol. 27, № 1. – P. 47–70. // <http://pdfs.semanticscholar.org/2b4b/9e693aa12ecf66635bd2c7b080d340d90513.pdf>. 20.04.2018.

215 Coglianese C. Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking. // Faculty Scholarship Paper 977. – 1997. – P. 1334. // http://www.researchgate.net/publication/42764110_Assessing_Consensus_The_Promise_and_Performance_of_Negotiated_Rulemaking. 25.04.2018.

216 R Lindner, G Aichholzer. E-democracy: conceptual foundations and recent trends. // European E-Democracy in Practice. –2020. – Ch 2. – P. 11-45. // <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/22937/1007224.pdf?sequence=1#page=21>. 27.04.2020.

217 Aitamurto T. Chen K The value of crowdsourcing in public policymaking: epistemic, democratic and economic value. // The theory and practice of legislation. – 2017. – Vol. 5 (1). – P. 55–72. // <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/20508840.2017.1282665>. 27.04.2018.

218 Tai K., Porumbescu G., Shon J. Can e-participation stimulate offline citizen participation: an empirical test with practical implications. // Public Management Review. – 2020. – Vol. 22, Is. 2. – P. 278-296. // <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2019.1584233>. 29.05.2020.

219 Lastovka M. Crowdsourcing as new instrument in policy-making: making the democratic process more engaging. // European View. – 2015. – Vol. 14. № 1. – P. 93-99. // <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1007/s12290-015-0345-7>. 27.04.2018.

220 Дмитриева Н.Е., Стырин Е.М. Открытое государственное управление: задачи и перспективы в России. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 135.

221 Noveck B. Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking. // Analyse & Kritik. – 2018. – Vol. 40(2). – P. 359–380. // http://www.analyse-und-kritik.net/Dateien/5be9b083bc696_noveck.pdf. 11.05.2020.

222 D Orozco. The Use of Legal Crowdsourcing (Lawsourcing) to Achieve Legal, Regulatory, and Policy Objectives. // American Business Law Journal. – 2016. – Vol. 53, № 1. – P. 145-192. // <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/ambuslj53&div=8&id=&page=>. 26.04.2018.

223 Epstein D., Newhart M., Vernon R. Not by Technology Alone: The «Analog» Aspects of Online Public Engagement in Policymaking. // Government

- Information Quarterly. – 2014. – Vol. 31, № 2. – P. 337-344.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X14000355> 26.04.2018.
- 224 Lodge M., Wegrich K. Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government? // Regulation & Governance. – 2015. – Vol. 9, № 1. – P. 30-46.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/rego.12048>. 15.06.2018.
- 225 Uber жүргізушілеріне арналған сыйақы шаралары.
<https://www.uber.com/ru-KZ/drive/rewards/>. 20.04.2018.
- 226 Мухаметкалиева Е. Вовлечение общественности в нормотворческую деятельность Казахстана посредством использования краудсорсинга. – Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – Выпуск № 3.– Стр. 138-163.
- 227 Паспорт, жеке куәлік алу. https://egov.kz/cms/kk/services/pass003_mvd. 07.05.2020.
- 228 «Жеке кабинет». <https://my.egov.kz/#/>. 05.05.2020.
- 229 «Қарсы профилактикалық егу жүргізілетін аурулардың тізбесін, халықтың жоспарлы егілуге жатқызылатын топтарын және оларды жүргізу ережесін бекіту туралы» Денсаулық сақтау министрінің бұйрық жобасы.
<https://legalacts.egov.kz/list?searchValue=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%B2%D0%BA>. 01.05.2020.
- 230 Нурышева Т. Мемлекеттік басқарудың теориясы және практикасы: Оқу құралы. – Астана: ҚР Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы. – 2013. – Б. 140.
- 231 Новек Б. Умные граждане – умное государство. — Москва: «Олимп-Бизнес». – 2015. – С. 10-16.

ҚОСЫМША А

«Е-Заңнама» сервистік бағдарламалық өнімді құру бойынша комиссияға мүшелік ету

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ
ӘДІЛЕТ МИНИСТРЛІГІ



МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

БҰЙРЫҚ

12.03.2018 ж.
Астана қаласы

ПРИКАЗ

№ 379
город Астана

**«Е-Заңнама» сервистік
бағдарламалық өнімді
құру бойынша
комиссияны құру туралы**

Қазақстан Республикасы Инвестициялар және даму министрінің міндетін атқарушысының 2016 жылғы 28 қаңтардағы № 129 бұйрығымен бекітілген Ақпараттандырудың сервистік моделін іске асыру қағидаларының 63 және 64-тармақтарына сәйкес **БҰЙЫРАМЫН:**

1. Құрамы осы бұйрықтың 1-қосымшасына сәйкес «Е-Заңнама» сервистік бағдарламалық өнімді құру бойынша комиссия құрылсын.
2. Осы бұйрықтың 2-қосымшасына сәйкес «Е-Заңнама» сервистік бағдарламалық өнімді құру бойынша Комиссия ережелері бекітілсін.
3. Осы бұйрықтың орындалуын бақылау Қазақстан Республикасы Әділет Вице-министрі Н.В. Панға жүктелсін.
4. Осы бұйрық қол қойылған күнінен бастап күшіне енеді.

Министр

М. Бекетаев

026205

Приложение 1 к приказу
Министра юстиции
Республики Казахстан
от «12» марта 2018 года
№ 379

**Состав комиссии
по созданию сервисного программного продукта «Е-Законодательство»**

- | | | |
|--------------------------------------|---|---|
| Пан Наталья
Виссарионовна | – | Вице-министр юстиции Республики Казахстан, председатель комиссии; |
| Алпысбай Мейіржан
Мелікұлы | – | Директор Департамента законодательства Министерства юстиции Республики Казахстан, заместитель председателя комиссии; |
| Жаксылыкова Асемгуль
Сабырхановна | – | Заместитель Директора Департамента подзаконных актов Министерства юстиции Республики Казахстан, член комиссии; |
| Тлеубаев Арманбек
Кенесович | – | Заместитель Директора Департамента регистрации нормативных правовых актов Республики Казахстан, член комиссии; |
| Ильясов Айбат
Болатович | – | Руководитель Управления информатизации Министерства юстиции Республики Казахстан, член комиссии; |
| Джангарашев Ролан
Маратович | – | Руководитель Управления анализа и мониторинга законопроектной деятельности Департамента законодательства Министерства юстиции Республики Казахстан, член комиссии; |
| Кондыкорова Карлыгаш
Жумабековна | – | Руководитель Управления анализа и координации мониторинга подзаконных нормативных правовых актов Департамента подзаконных актов Министерства юстиции Республики Казахстан, член комиссии; |
| Саргалдаков Ержан
Абылаевич | – | Руководитель Управления регистрации нормативных правовых актов по вопросам промышленности, энергетики и |

- агропромышленного комплекса
 Департамента подзаконных актов
 Министерства юстиции Республики
 Казахстан, член комиссии;
- Бисекеев Амангельды
 Мулдагалиевич – Главный эксперт Управления аналитической
 работы и контроля нормативных правовых
 актов Департамента регистрации
 нормативных правовых актов Министерства
 юстиции Республики Казахстан, член
 комиссии;
- Мухаметкалиева
 Ельмира
 Мамытжановна – Главный эксперт Департамента подзаконных
 актов Министерства юстиции Республики
 Казахстан, член комиссии;
- Есполова Алтын
 Сериковна – IT-менеджер Управления информатизации
 Министерства юстиции Республики
 Казахстан, член комиссии;
- Ахметбеков Батырбек
 Манарбекович – И.о. главного эксперта Управления развития
 новой модели информатизации и экспертизы
 нормативно-технической документации
 Департамента информатизации
 Министерства информации и коммуникаций
 Республики Казахстан, член комиссии;
- Айтпергенов Азамат
 Аслымбекович – Директор Департамента сервисной модели
 информатизации Акционерного общества
 «Национальный инфокоммуникационный
 холдинг «Зерде», член комиссии (по
 согласованию);
- Жакупов Ержан
 Жаксыбекович – Главный аналитик Департамента сервисной
 модели информатизации Акционерного
 общества «Национальный
 инфокоммуникационный Холдинг «Зерде»,
 секретарь комиссии (по согласованию);
- Черных Ульяна
 Александровна – Директор Департамента «Открытое
 Правительство» Акционерного общества
 «Национальные информационные
 технологии», член комиссии (по
 согласованию);

ҚОСЫМША Ә

«Ашық НҚА» интернет-порталының жұмысын жетілдіруге қатысу

29.05.2019-ғы № 21-2-12/3788

ШЫҒЫС ХАТЫ

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
АҚПАРАТ ЖӘНЕ ҚОҒАМДЫҚ ДАМУ
МИНИСТРЛІГІ



МИНИСТЕРСТВО ИНФОРМАЦИИ
И ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

010000, Нұр-Сұлтан қаласы, Министрліктер Үйі
Мәңгілік Ел даңғылы, 8, 15 кіреберіс
Тел.: 8 (7172) 74-11-73, 74-13-12
e-mail: k.kense@qogam.gov.kz

010000, город Нур-Султан, Дом Министерств
пр. Мәңгілік Ел, 8, 15 подъезд
Тел.: 8 (7172) 74-11-73, 74-13-12
e-mail: k.kense@qogam.gov.kz

№ _____

Қазақстан Республикасы
Президентінің жанындағы
Мемлекеттік басқару
академиясы

2019 жылғы 6 мамырдағы
№ 03-13/416

Қазақстан Республикасы Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі жоғарыда көрсетілген хатты қарастырып, келесіні хабарлайды.

Мемлекеттік басқару академиясының «Мемлекеттік басқару» мамандығы бойынша 2 курс докторанты Е.М. Мұхаметқалиеваның диссертациялық жұмыс аясында жүргізген зерттеулерінің нәтижелері бойынша жазылған «*Вовлечение общественности в нормотворческую деятельность Казахстана посредством использования краудсорсинга*» атты мақаласымен танысып, аталған зерттеу жұмысында орын алған мәселелер қазіргі таңда өзектілікке ие екендігін растаймыз.

Осыған орай, Е.М. Мұхаметқалиеваның «Ашық нормативтік құқықтық актілер» интернет-порталының жұмысын жетілдіру бойынша берілген тәжірибелік ұсынымдары назарға алынды.

Вице-министр

Н. Мауберлинова

Орынд.: Ахметова А.
Тел.: 74-05-38

Результаты согласования

20.05.2019 13:06:29: Нуркишева Е. М. (Департамент государственной политики в области доступа к информации) - согласовано без замечаний

20.05.2019 14:31:38: Рахимов Б. Р. (Департамент государственной политики в области доступа к информации) - согласовано без замечаний

16.05.2019

ҚОСЫМША Б

Мемлекеттік және жергілікті басқару органдарына жолданған

Сұрау хат нысаны

Центральным и местным государственным органам
от Мухаметкалиевой Ельмиры Мамытжановны,
проживающей по адресу: г. Нур-Султан,
ул. Сарайшык 7/1, кв. 256
конт.телефоны: 8 771 777 000 2
email:e.mukhametkaliyeva@apa.kz

Здравствуйте! Я, Мухаметкалиева Е.М. являюсь докторантом Академии государственного управления при Президенте Ресублики Казахстан. Занимаюсь исследовательской работой на тему «Общественное участие в нормотворческой деятельности органов государственного управления Республики Казахстан». В рамках данной темы исследования проведен анализ действующего законодательства на предмет выявления норм, являющихся правовой основой для вовлечения общественности в нормотворческую деятельность органов госуправления. По результатам проведенного анализа выявлен ряд норм, предоставляющих возможность общественности в той или иной форме участвовать в нормотворческой деятельности, большая часть которых являются **не обязательной**. Далее, планируется проведение анализа по фактическому применению данных, никого не обязывающих норм на практике. Для получения наиболее достоверных результатов анализа, необходима информация по фактам вовлечения общественности в нормотворческую деятельность в государственных органах. В этой связи, прошу Вас оказать содействие в получении информации за 2018 год и за 11 месяцев 2019 года по нижеследующей таблице:

№	Норма, предусматривающая возможность участия общественности	Название проекта (документа, НПА) в процессе принятия которого вовлекалась общественность	Субъекты общественного участия (граждане, научные организации и ученые, эксперты, НПО и т.д)	Результат, полученный по итогам вовлечения общественности (проект НПА, рекомендаций, предложения и замечания, заключение и т.д)
---	---	---	--	---

1	<p>п. 4. ст. 15 Закона «О правовых актах» при составлении планов подготовки проектов НПА учитываются в том числе предложения иных органов и организаций, в том числе научных, а также предложения НПП РК и иных заинтересованных лиц, подготовленные по итогам правового мониторинга</p>			
2	<p>Согласно п. 1. ст. 17 Закона «О правовых актах» разработчиками проектов законодательных актов, вносимых в Мажилис в порядке законодательной инициативы Президента, по поручению Президента или Руководителя Администрации Президента, основанному на поручении Президента, могут являться, в том числе организации и граждане по согласованию с ними</p>			
3	<p>Согласно п. 2 ст. 17 Закона «О правовых актах» предложения о разработке законопроектов, вносимых в Мажилис в порядке законодательной инициативы Президента, могут вноситься на рассмотрение Президента, в том числе организациями и гражданами</p>			
4	<p>Согласно п. 4 ст. 17 Закона «О правовых актах» иные органы, организации и граждане вправе вносить предложения по разработке НПА или передавать на рассмотрение органов-разработчиков</p>			

	<p>инициативные проекты таких актов. Органы-разработчики могут принять их в качестве основы для разрабатываемых ими проектов нормативных правовых актов или признать их дальнейшую разработку и принятие проектов нецелесообразными</p>			
5	<p>Согласно п.1 ст. 18 «О правовых актах» Орган-разработчик может поручить подготовку проекта НПА подведомственным ему организациям и заказать его подготовку на договорной основе специалистам, НПП РК, объединениям субъектов частного предпринимательства, научным учреждениям, отдельным ученым и коллективам, в том числе зарубежным, экспертам в соответствующих сферах с использованием на эти цели выделенных бюджетных средств и грантов</p>			
6	<p>Согласно п.3 ст. 18 «О правовых актах»ж подготовке проектов законов, нормативных правовых указов Президента, нормативных правовых постановлений Правительства и проектов НПА других уполномоченных органов могут привлекаться специалисты различных областей знаний, научные учреждения и научные работники, представители общественных</p>			

	объединений			
7	Согласно ст. 31 «О правовых актах» научная экспертиза проектов НПА проводится в том числе научными учреждениями, высшими учебными заведениями соответствующего профиля, экспертами, привлекаемыми из числа ученых и специалистов. В качестве экспертов могут привлекаться специалисты из других государств и международных организаций . Проект может быть направлен для научной экспертизы в иностранные и международные организации			
8	Согласно п. 17 Правил организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан, утвержденных постановлением Правительства РК от 29 декабря 2016 года № 907, в состав рабочей группы по разработке проекта закона также могут включаться представители научно-исследовательских институтов в определенной отрасли права, НПО, общественных объединений и ученые соответствующих отраслей науки по согласованию с ними			
9	Согласно п. 19 Правил организации законопроектной работы в			

<p>уполномоченных органах РК, утвержденных постановлением Правительства РК от 29 декабря 2016 года № 907 уполномоченные органы, разрабатывающие проекты законов, по решению первых руководителей могут проводить по ним публичные слушания. На публичные слушания могут приглашаться представители общественности и объединений юридических лиц, а также представители НПО, СМИ, члены общественного совета, представители НПП, аккредитованных субъектов предпринимательства, ученые и эксперты в соответствующей сфере, представители партий, в том числе непарламентских, а также любые желающие лица</p>			
--	--	--	--

Также прошу оказать содействие в получении: информации (за 2018 г. и 11 месяцев 2019г.) касательно общего количества проектов концепций законов, проектов законов, проектов актов Правительства, центральных и местных государственных органов, разработчиками и/или соразработчиками которых, является Ваш госорган.

ҚОСЫМША В

«Қазақстан Республикасы мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіндегі жұртшылықтың қатысуын жетілдіру» тақырыбы бойынша

Сарапшылық сұхбаттың әдіснамасы

Мәселенің жағдайы. Зерттеу жұмысы мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстыруды жетілдіру шараларымен байланысты болғандықтан, сарапшыларға қойылатын сұрақтар ағымдағы жағдай бойынша талдау жасап, алынған ақпарат негізінде белгілі бір тұжырымдар жасауға мүмкіндік береді.

Сарапшылық сұхбат нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру қажеттілігі, осы саладағы өзекті мәселелер мен оларды шешу жолдары бойынша шараларды ашуға бағытталған сұрақтардан тұрады.

Мәселенің зерттелу аясы мемлекеттік басқару органдары қызметімен шектелетіндіктен сарапшылар ретінде орталық және жергілікті басқару органдарының нормашығармашылық қызметімен байланысты міндеттер атқаратын қызметкерлері таңдалды.

Сарапшылық сұхбаттың мақсаты – сарапшылардың нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру қажеттілігі, осы саладағы өзекті мәселелер мен оларды шешу жолдары бойынша қолданылып жатқан, қолданылуы тиіс шаралар туралы пікірін білу.

Сарапшылық сұхбаттың міндеттері (пікірін немесе жеке қатынасын білу бойынша):

- жұртшылықты нормашығармашылық қызметке қатыстыру мүмкіндіктері мен олардың тиімділігі;
- жұртшылықты нормашығармашылық қызметке қатыстырудың ықпалы;
- «Ашық НҚА» порталының міндеттері мен қызметі;
- мемлекеттік басқару органдарымен жұртшылықты нормашығармашылық қызметке қатыстыру үшін қолданылатын шаралар, олардың тиімділігі;
- жұртшылықты нормашығармашылық қызметке қатыстыруды жетілдірудің басымды бағыттары;
- мемлекеттік органдардың жұртшылықтың пікіріне деген қызығушылығын арттыратын шаралар;
- азаматтардың нормашығармашылық қызметке қатысудағы белсенділігін арттыратын шаралар.

Сарапшылардан ақпарат жинаудың негізгі әдісі – сарапшылық жеке-жеке сұхбат (face to face) .

Таңдау: 85 сарапшы. Сарапшылар мемлекеттік қызметтің орта және жоғары буынының мамандарын, басшыларын қамтыды .

Респонденттер қызмет саласына байланысты және Порталдың жұмысын қамтамасыз етуге қатысты үш санат бойынша таңдалды:

1) НҚА мен заң жобалары тұжырымдамаларына заңдық сараптама жүргізетін және нормашығармашылық процесс барысында заңнама талаптарының сақталуын тексеретін (жобаларды Порталда міндетті түрде орналастыру туралы, сондай-ақ қолданушылардан келіп түскен жұмысқа қабылданған/қабылданбаған пікірлер бойынша негіздемелерін зерделеу) Әділет министрлігінің қызметкерлері;

2) Портал жұмысына техникалық қызмет көрсетуге, қолайлы және тартымды интерфейсті құруға, ондағы мәліметтердің уақтылы жаңартылып, өзекті мәселелерден тұруын ұйымдастыру бойынша уәкілетті орган Ақпарат және коммуникация министрлігінің қызметкерлері;

3) НҚА заң жобаларының тұжырымдамаларын әзірлеушісі ретінде оларды көпшілік талқылау үшін Порталда орналастыра алатын (орналастырған) әртүрлі орталық мемлекеттік және жергілікті атқарушы органдардың қызметкерлері.

Сұхбат географиясы: Нұр-Сұлтан қ.

Сараптамалық сұхбат жүргізу кезеңі: 2018 жылғы мамыр - 2020 жылғы сәуір.

Құпиялылықты сақтау: сарапшылардың есімдері «респондент» (Р) болып өзгертілді.

Сұхбат алу орны мен ұзақтығы: Сұхбат сарапшылардың жұмыс орнында алынды. Сұхбаттың ұзақтығы 20 минуттан бір сағатқа дейін болды.

Сұхбат барысында орын алған шектеулер: Респонденттердің көпшілігі ағымдағы жұмысқа жиі алаңдап, сұхбатты тез арада аяқтауға мүдделі болды, осыған байланысты кейбір сұрақтарға жауаптар қосымша себептерді түсіндірместен растаумен немесе жоққа шығарумен шектелді.

Кесте В.1 – Сарапшылардың жұмыс орны

Жұмыс орны	Саны	Пайызы
АҚДМ	10	14,09%
Әділетмині	14	19,71%
Нұр-Сұлтан қ. әкімдігі	5	7,05%
ОМО-дар қызметкерлері	42	59,15%
<i>Барлығы</i>	<i>71</i>	<i>100%</i>

ҚОСЫМША Г

Мемлекеттік және жергілікті басқару органдары қызметкерлерімен өткізілген

Сарапшылық сұхбат нысаны

Құрметті респондент!

Сұхбатқа қатысуға келісім бергеніңізге алғыс білдіреміз!

Бұл сұхбат Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының докторантымен нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру тақырыбы бойынша диссертациялық зерттеу жұмысының аясында өтеді.

Зерттеу нәтижелерін пайдалану барысында әдептілік және құпиялылық нормалары сақталатынды. Нәтижелер тиісті өңдеуден өткізілгеннен кейін жалтылама сипатта беріледі.

Сарапшылық сұхбат аясында қойылған сұрақтар тізбегі:

1. Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықтың қатысуы үшін Қазақстанда қандай мүмкіндіктер бар?
2. Нормашығармашылық қызметке қатысу нысандары тиімді ме? Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықтың қатысуы сапалы заңнаманы қалыптастыруға оң әсер ете ме?
3. Мемлекеттік басқару органдарымен жұртшылықты нормашығармашылық қызметке қатыстыру үшін қосымша шаралар қолданылады ма, олардың тиімділігі қандай;
4. Жұртшылықты нормашығармашылық қызметке қатыстыруды жетілдірудің басымды бағыттары қандай;
5. Мемлекеттік органдардың жұртшылықтың пікіріне деген қызығушылығын арттыратын шараларды атай аласыз ба?
6. Азаматтардың нормашығармашылық қызметке қатысудағы белсенділігін арттыратын шаралар қолданылуда, немесе олар қандай болмақ?
7. Сіз «Ашық НҚА» порталы жұмысының қағидаларымен таныссыз ба?
8. Сіз қалай ойлайсыз, «Ашық НҚА» порталы алдына қойылған негізгі міндеттерін орындай алып жатыр ма? Егер орындаса/орындамаса қандай нақты міндеттері екендігін атап өтесіз бе?
9. Сіздің тәжірибеңізде «Ашық НҚА» порталының қолданушылары тарапынан, қоғамдық кеңестерден көпшілік талқылау аясында қандай да бір концептуалды ескертулер мен ұсыныстар келіп түскен жағдайлар болды ма, олар жобаның мазмұнын белгілі бір түрде өзгеруіне әкелді ме?
10. Егер тәжірибеңізде болса, сол жобаларды атап өтсеңіз, ал егер болмаса, сіздің ойыңызша себебі – азаматтардың құзыреттілігінің төмендігінде; жұртшылықтың пікіріне құлақ аспауда; ақпараттың аздығында; пікірінің ескерілетініне сенбеуінде; азаматтар тарапынан қызығушылықтың болмауында; мемлекеттік органдар тарапынан қызығушылықтың болмауында; жобалардың мазмұны қиын түсінілуінде; порталдың интерфейсы ыңғайсыз болуында деп ойлайсыз ба?
11. Жобаларды әзірлеуші мемлекеттік және жергілікті атқарушы органдар көпшілік талқылау процесіне жұртшылықты тарту үшін оны «Ашық НҚА» порталында орналастырудан басқа қандай да бір шараларды қолданады ма?
12. «Ашық НҚА» порталында орналастырылған статистиканы қалай түсіндіре аласыз?
13. Нормашығармашылық қызметке қатысу қандай кезеңнен басталып, аяқталғаны орынды?

ҚОСЫМША Ғ

Онлайн-сауалнама әдіснамасы

Мәселенің жағдайы. Зерттеу жұмысы мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстыруды жетілдіру шараларымен байланысты, респонденттерге қойылатын сұрақтар ағымдағы жағдай бойынша талдау жасап, алынған ақпарат негізінде белгілі бір тұжырымдар жасауға мүмкіндік береді. Онлайн-сауалнама нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру, қатысу нысандары, тетіктері мен алаңдары, осы саладағы өзекті мәселелер мен оларды шешу жолдары бойынша шараларды ашуға бағытталған сұрақтардан тұрады.

Онлайн-сауалнама мақсаты – сарапшылардың нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру қажеттілігі, осы саладағы өзекті мәселелер мен оларды шешу жолдары бойынша қолданылып жатқан, қолданылуы тиіс шаралар туралы, қатысу нысандары, тетіктері мен алаңдары туралы пікірін білу.

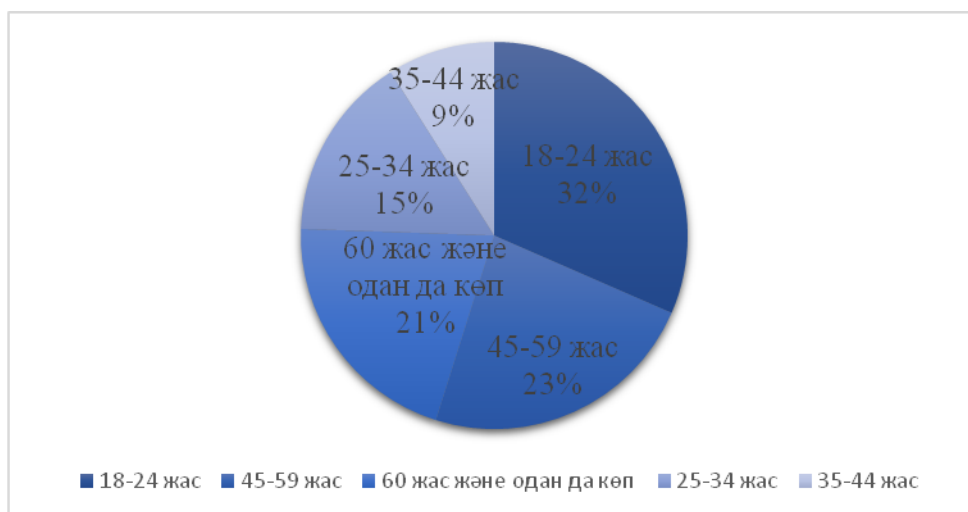
Респонденттерден ақпарат жинаудың негізгі әдісі – электрондық пошта және мессенджерлер арқылы ақпарат алмау.

Таңдау: 634 респондент.

Сауалнама географиясы: Қазақстан Республикасы .

Онлайн-сауалнама жүргізу кезеңі: 2019 жылғы қыркүйек - 2020 жылғы қаңтар.

Құпиялылықты сақтау: Респонденттердің жеке басын анықтайтын мәліметтер сұратылған жоқ.



Сурет Ғ.2 - Респонденттердің жас ерекшелігіне қарай белсенділік көрсеткіші

Ескертпе – Автормен онлайн-сауалнама нәтижелеріне сәйкес құрастырылған



Сурет F.3 - Респонденттердің қызмет аясына қарай белсенділік көрсеткіші

Ескертпе – Автормен онлайн-сауалнама нәтижелеріне сәйкес құрастырылған

ҚОСЫМША Д
Онлайн-сауалнама нысаны

Құрметті респондент!

Осы сауалнамаға қатысу арқылы Сіз нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстыру тақырыбы бойынша зерттеу жұмысына үлкен үлес қосасыз (Президент, Үкімет, әкімдік, әкім және мәслихат актілерінің жобаларын әзірлеу мен қабылдау, оларды қоғамдық талқылау мен жария тыңдау және т.б.).

Шынайы ақпарат бергеніңіз үшін рақмет!

Сарапшылық сұхбат аясында қойылған сұрақтар тізбегі мен жауаптар нұсқалары

№	Сұрақтар/Сауалнамалық мәліметтер	Жауап А		Жауап Б		Жауап В		Жауап Г		Жауап Д	
1	Сіздің жасыңыз	18-24		25-34		35-44		44-59		60 және одан жоғары	
2	Қызмет аясы	Жауап А	Жауап Б	Жауап В	Жауап Г	Жауап Д	Жауап Е	Жауап Ж	Жауап З		
		мемл. және азаматтық қызметші	квазимемл. сектор қызметкері	өзін-өзі жұмыспен қамтушы, жұмыссыз	мемл. емес ұйым қызметкері	кәсіпкер, коммерц. мекеме қызметкері	зейнеткер	студент	басқа		
3	Нормашығармашылық қызметке (заңдардың, Президент жарлықтарының, Үкімет, әкім қаулыларының, министрлер бұйрықтарының	Жауап А				Жауап Ә					
		ия, 4-ші сұраққа өтіңіз				жоқ, 5-ші сұраққа өтіңіз					

	жобаларын әзірлеу, келісу, талқылау, сараптама жүргізу және т.б.) қатысқансыз ба?						
4	Егер қатыссаңыз, кім ретінде?	Жауап А	Жауап Б	Жауап В	Жауап Г	Жауап Д	Басқа
		азамат	қоғамдық және үкіметтік емес, өзге де коммерциялық емес ұйымдар өкілі	сарапшы (ғылыми/экологиялық/құқықтық және өзге де сараптамалар)	әзірлеуші	НҚА жобасын келісуші мемлекеттік орган қызметшісі	
5	Егер қатыспасаңыз, не себепті?	Жауап А	Жауап Б	Жауап В	Жауап Г		Жауап Д
		қатысу мүмкіндігім бар екендігін білмедім	менің пікірім НҚА жобасын әзірлеушіні қызықтырады дегенге сенбеймін	мүдделі болмадым	ұйымдастырушылық-техникалық қиыншылықтарға тап болдым		басқа
6	Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты тарту қажет пе?	Жауап А			Жауап Б		
		Ия			жоқ		

7	Жұртшылықты нормашығармашылық қызметке тартудың ықпалы қандай болмақ?	Жауап А			Жауап Б		
		жағымды, қоғам қажеттіліктерін ескеретін заңнама қалыптастыруға және халықтың Үкіметке сенімін арттыруға үлес қосады			жағымсыз, бұл мемлекеттік органдардың жұмысына кедергі келтіреді және заңнаманы қалыптастырумен құзыретті тұлғалар айналысу керек, азаматтар тұтынушы ретінде қала бергені орынды		
8	Барлық НҚА жобалары көпшілік талқылаудан өтетін «Ашық НҚА» интернет-порталы және онда әрбір азамат НҚА жобасымен көзделген нормалар бойынша өз пікірін қалдыра алатындығы туралы білесіз бе?	Жауап А	Жауап Б	Жауап В	Жауап Г	Жауап Д	Басқа
		бірінші рет естіп тұрмын, 9-шы сұрақты өткізіңіз	білемін, бірақ жария талқылауға қатысқан емеспін	білемін және жария талқылауға қатысқанмын	білемін, бірақ жария талқылауға қатысқым келмейді	білемін және жария талқылауға қатысқым келгенде қиындықтар туындады	
9	Неге «Ашық НҚА» порталындағы жария талқылауға қатыспадыңыз, қатысқыңыз келмеді немесе қатыса алмадыңыз?	Жауап А	Жауап Б	Жауап В		Жауап Г	Басқа
		қажеттілік болмады, керек болса міндетті түрде қатысамын	ұсыныстарым мен ескертулерім бәрібір ескерілмейді	порталды техникалық және ұйымдастырушылық қамтамасыз етілуімен байланысты қиындықтар (интерфейс, ЭЦҚ қажеттілігі және т.б.) туындады		НҚА жобасының мәтініне байланысты қиындықтар туындады	

10	Нормашығармашылық қызметке қатысуға арналған алаңның қайсысын таңдайсыз?	Жауап А	Жауап Б	Жауап В	Жауап Г	Жауап Д	Жауап Е	Басқа
		«Ашық НҚА» порталы	жаңалықтар (zakon.kz, nomad.su, tengrinews және т.б.) порталы	әлеуметтік желілер (Facebook, Twitter, Instagram және т.б.)	НҚА жобасын әзірлеуші мемлекеттік органның ресми сайты	жария тыңдаулар	теледидар	
11	Біздегі азаматтық қоғам жеткілікті түрде белсенді ме?	Жауап А			Жауап Б			
		иә/да. Сұрауды аяқтаңыз			жоқ/нет. 12-ші сұраққа өтіңіз			
12	Егер біздің азаматтық қоғам белсенді емес деп санасаңыз, оның себебі ?	Жауап А	Жауап Б	Жауап В	Жауап Г	Жауап Д	Басқа	
		азаматтардың өзінде, тұрғындар ұстанымдарын білдіргісі келмейді	сауатсыздық, адамдар өздерінің мемлекеттік басқару істеріне қатысу құқықтары мен мүмкіндіктері туралы білмейді	мемлекетпен тиісті деңгейде жағдай жасалмаған	азаматтардың мемлекеттік билікке сенбеуінде	тиісті деңгейде ақпараттандырылмауы		

ҚОСЫМША Е

НҚА жобалары мен заң жобаларының тұжырымдамаларын көпшілік талқылау мен Портал жұмысын ұйымдастыру барысына жасалған талдау нәтижелері бойынша өзара сәйкестендірілген тұжырымдар

Контент-талдау, сарапшылық сұрау мен онлайн-сұрау нәтижелері бойынша өзара сәйкестендірілген тұжырымдар *(зерттеу әдістері қорытындылары бойынша қайталанатын тұжырымдыр бір түспен боялған)*

Құжаттарға, НҚА контент-талдау нәтижелері	Порталға контент – талдау нәтижелері	Сарапшылық сұрау нәтижелері	Онлайн-сұрау нәтижелері
Көпшілік талқылау бойынша белгіленген мерзім жеткіліксіз	Портал алдына қойған міндеттерді тиісті деңгейде орындай алмауда	Портал алдына қойған міндеттерін тиісті деңгейде орындай алмауда	Портал әлеуеті НҚА мен заң жобаларының тұжырымдамаларын көпшілік талқылауын тиісті деңгейде қамтамасыз етуге жеткіліксіз
Көпшілік талқылаудың нәтижесінде тек есептің қалыптастырылуы жұртшылықпен кері байланыстың тиісті деңгейде емес екендігін растайды	жобаны әзірлеуші мемлекеттік органдар пікірлердің көпшілігін елеусіз қалдырған, яғни кері байланыс жоқ	Портал қолданушыларынан түскен пікірлер бойынша кері байланыс деңгейі тиісті емес	Жұртшылық көпшілік талқылау аясында берілетін пікірлердің ескерілетіндігіне сенбейді
Көпшілік талқылаудың мүдделі ұйымдармен келіскенге дейін аяқталуы жұртшылықтың көпшілік талқылауға қатысу мүмкіндігін шектейді	Көпшілік талқылау үшін порталда орналастырылған жобалардың мәтіні осы жобаның ерекшелігімен және заң терминологиясымен таныс емес адамдардың түсінуіне қиын	Портал басшылыққа алатын міндеттері туралы жобаны әзірлеуші мемлекеттік органдарда қызмет жасайтын респонденттер ақпараттандырылмаған	Порталдағы жобалардың мәтінінің түсініксіз болуымен байланыста қиындықтар бар
Жоба бойынша пікір қалдыру үшін жобаның құрылымдық элементтерін көрсету және пікірді негіздеу туралы талап қолданушыларға қиындық тудырады	Авторизациясыз пікір қалдыру үшін қолданушы толық аты-жөнін және электрондық жәшік мекен-жайын көрсетуге міндетті. Өз кезегінде, бұл талап кейбір пайдаланушылар үшін	Порталға көпшілік талқылау үшін орналастырылған бірқатар жобалар бойынша көпшілік талқылау орын алмаған	Порталдағы жобалар бойынша пікір қалдыру кезінде туындайтын техникалық қиындықтар бар

	деректеріңіздің анонимділігін сақтауды қалайтындарға кедергі болып табылады		
Көпшілік талқылау үшін орналастырылған жобалар бойынша белгілі бір түсініктемелер санының болуы талап етілмейді. Осы ретте жобаны әзірлеуші органдар тек оны порталға орналастырумен шектеледі	Жобалар бойынша тиісті деңгейде көпшілік талқылау орын алмаған, демек портал қолданушылары белсенді емес	Портал тиісті деңгейде жұртшылық арасында кең тарамаған және қолданушылары белсенділігімен ерекшеленбейді	Портал жұртшылық арасында танымал емес
Онлайн режимінде орын алатын қосымша көпшілік талқылаудың нақты мерзімі белгіленбегендігі – жобаны әзірлеуші мемлекеттік орган тарапынан көпшілік талқылауға жұртшылықты тартуға қызығушылығының жоқтығын меңзейді	Онлайн режимдегі қосымша талқылау жоқтың қасы. Осы орайда жобаны әзірлеуші органдардың көпшілік талқылау нәтижелеріне деген аса қызығушылық танытпайтыны байқалады	Жобаны әзірлеуші мемлекеттік органдар тарапынан көпшілік талқылауға деген шынайы қызығушылық байқалмайды	
Көпшілік талқылауда жұртшылықтың белсенділігін арттыруға бағытталған іс- жобаны әзірлеуші мемлекеттік органға қатысты қарастырылмаған	Портал өзекті емес мәліметтермен жүктелген, уақтылы жаңарту бойынша жұмыс жүргізілмейді	Порталда көпшілік талқылауға бағытталған қосымша іс-шаралар белсенді қолданылмайды	
	НҚА мен заң жобаларының тұжырымдамалары порталда бірнеше нұсқасының болуы көпшілік талқылау қорытындылары бойынша неғұрлым қолайлы есебі бар нұсқаны жұмысқа енгізуіне мүмкіншілік орнатады		

ҚОСЫМША Ж

Заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобаларын мемлекеттік басқару органдарының интернет-ресурсында орналастыру арқылы көпшілік талқылаудан өткізу жағдайы бойынша контент-талдау нәтижелері

Кесте Ж.1 - Орталық мемлекеттік органдардың интернет-ресурсында жарияланған заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобалары бойынша мәлімет

ОМО	Жарияланған жоба саны	Өзектілігі	Порталмен сәйкестілігі	Пікір қалдыру мүмкіндігі
СІМ	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
ПМ	12	3 – өзекті 9 - мерзімі өткен	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 8	Қарастырылмаған
ҚМ	7	4 – өзекті	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 5	Қарастырылмаған
АҚДМ	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
АШМ	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
Әділетмині	2	2 - мерзімі өткен	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 1	Қарастырылмаған
БҒМ	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
ДСМ	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
ЕХӘҚМ	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
ИИДМ	29	9 – өзекті 20 - мерзімі өткен	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 30	Қарастырылмаған
Қаржымині	29	29 - өзекті емес	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 15	Қарастырылмаған
МСМ	1	1- өзекті емес	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 23	Қарастырылмаған
ҰЭМ	14	9 – өзекті 5 - өзекті емес	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 11	Қарастырылмаған
ЦДИАӨМ	5	3 – өзекті 2 - өзекті емес	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 25	Қарастырылмаған
ЭМ	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
СІМ	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
ЭГТРМ	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
СМҚІА	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
МҚІА	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			

Кесте Ж.2 - Жергілікті атқарушы органдардың интернет-ресурсында жарияланған заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобалары бойынша мәлімет

ОМО	Жарияланған жоба саны	Өзектілігі	Порталмен сәйкестігі	Пікір қалдыру мүмкіндігі
Нұр-Сұлтан қ.	401	0 – өзекті 401 – мерзімі өткен	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 148	Қарастырылмаған
Алматы қ.	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
Шымкент қ.	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
Алматы обл.	245	245 - мерзімі өткен	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 440	Қарастырылмаған
Түркістан	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
БҚО	3	3 - мерзімі өткен	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 782	Қарастырылмаған
Павлодар	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
Ақмола	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
Атырау	2	620 - мерзімі өткен	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 30	Қарастырылмаған
Жамбыл	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
Қызылорда	5	1 – өзекті 4 - өзекті емес	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 14	Қарастырылмаған
ШҚО	67	7 – өзекті 60 - өзекті емес	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 29	Қарастырылмаған
Маңғыстау	3	2-өзекті 1-өзекті емес	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 12	Қарастырылмаған
Қарағанды	НҚА жобалары бойынша жүйелі ақпарат табылған жоқ			
СҚО	1	1 - өзекті емес	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 677	Қарастырылмаған
Ақтөбе	19	19 - өзекті емес	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 1985	Қарастырылмаған
Қостанай	372	8 – өзекті 364 - өзекті емес	Сәйкес емес, порталдағы жоба саны - 215	Қарастырылған

ҚОСЫМША И

Мемлекеттік басқару органдарының нормашығармашылық қызметіне жұртшылықты қатыстырудың құқықтық базасын құрайтын НҚА жасалған талдау нәтижесі негізінде

ҚОЛДАНЫСТАҒЫ ЗАҢНАМАҒА ТҮЗЕТУЛЕР ЕНГІЗУ ТУРАЛЫ ҰСЫНЫСТАР БОЙЫНША

САЛЫСТЫРМАЛЫ КЕСТЕ

P/ с №	Құрылымдық элемент	Қолданыстағы редакция	Ұсынылатын редакция	Негіздеме
Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 30 тамыздағы Конституциясы				
1	61-бап, 1- тармақ	<p>1. Заң шығару бастамасы құқығы Республика Президентіне, Парламент депутаттарына, Үкіметке тиесілі және тек қана Мәжілісте жүзеге асырылады.</p> <p style="text-align: center;">Жоқ</p> <p style="text-align: center;">Жоқ</p>	<p>1. Заң шығару бастамасы құқығы Республика Президентіне, Парламент депутаттарына, Үкіметке, сондай-ақ осы Конституцияда көзделген тәртіппен және шекте халыққа тиесілі және тек қана Мәжілісте жүзеге асырылады.</p> <p style="text-align: center;">1-1. Заң шығару бастамасы құқығы Республиканың он сегіз жасқа жеткен іс-әрекетке қабілетті азаматтарына беріледі.</p> <p style="text-align: center;">1-2. Заң шығару бастамасы құқығын іске асыру үшін сан жағынан</p>	<p>Азаматтардың заң шығару бастамасы құқығы тікелей демократияның элементі ретінде қарастырылады. Бұл құқық азаматтардың нормашығармашылық процеске тікелей қатысу мүмкіндігін берумен және мемлекеттік басқару органдары әзірлеген НҚА жобасымен келісу немесе келіспеу туралы пікірін ғана білдірумен шектеліп қоймайды. Осы құқық</p>

		<p>Жоқ</p>	<p>Республиканың барлық облыстарын, астанасы мен республикалық маңызы бар қалаларын тең мөлшерде білдіретін республикалық заң шығару бастамасы құқығы бар екі жүз мыңнан кем емес Республика азаматтарының тілегі (қолдауы) болу керек.</p> <p>1-3. Мыналар:</p> <p>1) Республиканың әкімшілік-аумақтық құрылысы мен шекараларының;</p> <p>2) сот әділдігі, қорғаныс, ұлттық қауіпсіздік және қоғамдық тәртіпті қорғау;</p> <p>3) бюджет пен салық саясаты;</p> <p>4) рақымшылық пен кешірім жасау;</p> <p>5) Республиканың халықаралық шарттарынан туындайтын міндеттемелерін орындау мәселелері азаматтардың заң шығару бастамасы құқығының аясына кірмейді.</p>	<p>арқылы азаматтар НҚА негізгі идеясы мен басты қағидаттарын өздері әзірлеу мүмкіндігін алады.</p> <p>Мемлекеттік билік органдарының іс-әрекеттері халық пен бизнестің мүдделерін қанағаттандыруға тікелей бағдарлануы тиіс. Азаматтарға заң шығару бастамасы құқығын беру:</p> <p>1. Қолданыстағы нормалардың нақты өмірлік қатынастарға қолдануын және қолайлылығын бағалау есебінен клиентке бағдарлану деңгейін арттыруға мүмкіндік береді.</p> <p>2. Әлеуметтік нақтылық талаптарына жауап беретін ұлттық заңнаманың пәрменділігі мен тұрақтылығын қамтамасыз етеді.</p>
--	--	------------	---	--

					<p>3. Заңдар демократиялық, күрделі және интерактивті процестің нәтижесі болып табылады, сондықтан азаматтар осы процестің бір бөлігі болуына мүмкіндік туғызады.</p> <p>4. Заңшығармашылық қызметтегі мемлекеттік билік өкілдері мен жұртшылықтың тең құқылы қатысуын қамтамасыз етеді, демократиялық процестегі тепе-теңдік пен мүдделер теңгерімін сақтайды.</p> <p>5. Мемлекеттік басқарудың клиентке бағдарлануын арттырады</p>
«Құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының 2016 жылғы 6 сәуірдегі Заңы					
1	15-бап, тармақ	4-	15-бап. 4. Нормативтік құқықтық актілердің жобаларын дайындау жоспарларын жасаған кезде мемлекеттік және өзге де органдар мен ұйымдардың, оның ішінде ғылыми ұйымдардың ұсыныстары, сондай-ақ	15-бап. 4. Нормативтік құқықтық актілердің жобаларын дайындау жоспарларын жасаған кезде мемлекеттік және өзге де органдар мен ұйымдардың, оның ішінде ғылыми ұйымдардың ұсыныстары, сондай-	Заңның 15-бабының 4-тармағы мен 50, 51-баптарын өзара сәйкестендіру және бірыңғайлықты қамтамасыз ету

		<p>Қазақстан Республикасы Ұлттық кәсіпкерлер палатасының және өзге де мүдделі тұлғалардың құқықтық мониторинг қорытындылары бойынша дайындалған ұсыныстары ескеріледі.</p>	<p>ақ Қазақстан Республикасы Ұлттық кәсіпкерлер палатасының қоғамдық мониторинг қорытындылары, «Ашық диалог» порталында жүргізілген сауалнамалар нәтижелері бойынша дайындалған ұсыныстары ескеріледі.</p>	<p>мақсатында.</p> <p>Заңның 15-бабының 4-тармағына сәйкес НҚА жобаларын дайындау жоспарларын жасаған кезде ҰКП-ның және өзге де мүдделі тұлғалардың құқықтық мониторинг қорытындылары бойынша дайындалған ұсыныстары ескеріледі. Алайда, құқықтық мониторинг мемлекеттік органдармен өздері қабылдаған және (немесе) әзірлеушілері болған не өздерінің құзыретіне жататын НҚА қатысты жүргізіледі (50-бап). Тиісінше, «мүдделі тұлғалардың құқықтық мониторинг бойынша ұсыныстарын ескеру» туралы норма іс жүзінде жұмыс жасамайды. Ал, ҰКП-мен жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын НҚА қоғамдық</p>
--	--	--	---	---

				<p>мониторинг жүргізіледі.</p> <p>Айтылғандардың негізінде, НҚА жобалары бойынша бастамашылық жасау сатысында, әзірлеуші органның өз ұстанымы қалыптаспай тұрып, жұртшылықтың қатысуын, яғни НҚА жобасын әзірлеу қажеттілігі туралы идеяның туындаған кезінен қатыстыру ұсынылады</p>
3	18 бап, 8-тармақ	8. Жоқ	8-1 Заң жобалары тұжырымдамаларының және нормативтік құқықтық актілердің әзірленген жобалары бойынша көпшілік талқылау нормативтік құқықтық акті уәкілетті орган немесе тұлғамен қол қойылған сәттен бастап аяқталады.	<p>Заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобаларының көпшілік талқылауы бойынша белгіленген кезең мен мерзімдерді өзгерту нәтижесінде:</p> <p>-көпшілік талқылаудың үздіксіздігі қамтамасыз етіледі;</p> <p>-көпшілік талқылау нормашығармашылық қызметтің жобаларды әзірлеу сатысында ғана</p>

				<p>емес, мүдделі тұлғалармен келісу және қабылдау сатыларын қамтитын болады;</p> <p>-көпшілік талқылаудың 10 күнмен шектелген мерзімі жоба «Ашық НҚА» порталына орналастырылған сәттен қабылдаған кезге дейін ұзартылады</p>
4	20-бап, тармақ 2)	2. Жоқ	2-1. Орталық мемлекеттік органдар, жергілікті өкілді және атқарушы органдар азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты нормативтік құқықтық актінің жобасы бойынша жария тыңдауды тиісті мүдделі тараптардың қатысуымен өткізеді.	Нормашығармашылық қызметке жұртшылықты қатыстырудың тетігі кеңейеді және азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне байланысты заңнаманың тараптардың мүдделері мен қоғам қажеттіліктеріне сәйкестілік деңгейі артады
5	51-бап, тармақ 1-	Жоқ	1-1. Әлеуметтік маңызы бар және азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты нормативтік құқықтық актілерге қоғамдық мониторинг оларды	Қолданыстағы тәжірибеде қоғамдық мониторинг Ұлттық кәсіпкерлер палатасымен аясы жеке кәсіпкерлік субъектілерінің

			<p>қабылдаған және (немесе) әзірлеушілері болған мемлекеттік органдармен жүргізіледі.</p> <p>Әлеуметтік маңызы бар және азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты нормативтік құқықтық актілерге қоғамдық мониторингке ақпараттық-құқықтық деректер базасының қолданушыларынан түскен пікірлер негіз болады.</p>	<p>мүдделерін қозғау факторымен нақты шектелген НҚА ғана жүргізіледі. Өз кезегінде, мониторинг, соның ішінде құқықтық және қоғамдық мониторинг жұртшылықтың нормашығармашылық процеске НҚА қабылданған соң, яғни оның қолданылу сатысына қатысуына мүмкіндік беретін бір ғана нысан болып табылады. Осы орайда, «Құқықтық актілер туралы» Заңдағы қоғамдық мониторинг ұғымының аясын және қоғамдық мониторинг жүргізетін субъектілер мен НҚА аясын кеңейтуді ұсынылады. Қоғамдық мониторинг әлеуметтік маңызы бар және азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты НҚА бойынша азаматтармен</p>
--	--	--	---	--

				тікелей жүргізілуі тиіс
Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 6 қазандағы № 569 қаулысымен бекітілген Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу, олардың келісілу қағидалары				
1	9-тармақ	9. Әзірлеуші мемлекеттік орган қаулы жобасын мүдделі мемлекеттік органдарға келісуге жіберумен бір мезгілде қаулы жобасын, түсіндірме жазба мен бұрынғы және жаңа редакцияның салыстырма кестесін (қолданыстағы қаулыға өзгерістер және (немесе) толықтырулар енгізілген жағдайда) қазақ және орыс тілдерінде өзінің интернет-ресурсына, сондай-ақ ашық нормативтік құқықтық актілердің интернет-порталына орналастырады.	Әзірлеуші мемлекеттік орган қаулы жобасын мүдделі мемлекеттік органдарға келісуге жіберілгенге дейін қаулы жобасын, түсіндірме жазба мен бұрынғы және жаңа редакцияның салыстырма кестесін (қолданыстағы қаулыға өзгерістер және (немесе) толықтырулар енгізілген жағдайда) қазақ және орыс тілдерінде өзінің интернет-ресурсына, сондай-ақ ашық нормативтік құқықтық актілердің интернет-порталына орналастырады.	«Құқықтық актілер туралы» Заңның 18-бабының 8-тармағымен өзара сәйкестендіру мақсатында. Қаулы жобасы өзінің интернет-ресурсына, сондай-ақ ашық нормативтік құқықтық актілердің интернет-порталына мүдделі мемлекеттік органдарға келісуге жіберумен бір мезгілде орналастыруы, осы қаулы жобасын міндетті келісетін және осы жоба бойынша мүдделі болып табылатын органдардың ол бойынша жүргізіліп жатқан көпшілік талқылау барысын көруге, азаматтардың пікірін ескеру мүмкіндігін шектейді. Себебі, Үкімет Регламентінің 23-тармағы,

				1) тармақшасымен қаулы жобалары үшін келісудің негізгі мерзім олар түскен күнінен бастап 10 (он) жұмыс күнін құрайды. Демек, ол мүдделі орган екі немесе 3 күн мерзімде қаулы жобасын келісетін болса, көпшілік талқылау бойынша толық нәтижелерді көре алмайды
Қазақстан Республикасы Ақпарат және коммуникациялар министрінің 2016 жылғы 30 маусымдағы № 22 бұйрығымен бекітілген Ашық нормативтік құқықтық актілердің интернет-порталына заң жобалары тұжырымдамаларының жобалары мен нормативтік құқықтық актілердің жобаларын орналастыру және оларды көпшілік талқылауы қағидалары				
1	7-тармақ, тармақша 1)	1) көпшілік талқылау үшін орналастырылған жобаларға «электрондық үкіметтің» веб-порталында тіркелген ақпарат пайдаланушыларынан ескертулер және (немесе) ұсыныстар тек жобалардың нақты құрылымдық элементтеріне қатысты және қысқана негіздемемен электрондық цифрлық қолтаңбаны куәландырусыз қабылданады	1) көпшілік талқылау үшін орналастырылған жобаларға «электрондық үкіметтің» веб-порталында тіркелген ақпарат пайдаланушыларынан ескертулер және (немесе) ұсыныстар тек жобалардың нақты құрылымдық элементтеріне қатысты және электрондық цифрлық қолтаңбаны куәландырусыз қабылданады	Пікірді негіздеу туралы талап жобаны әзірлеуші мемлекеттік органдар қолданушылардың көпшілігінің пікірлеріне жауап қайтармау үшін және жауап қайтармаудың себебіне негіз болып табылады. Алайда, дәл қазіргі жағдайда, «халық үніне құлақ асатын» мемлекет қалыптастыру жолында әрбір пікір

				маңызды. Осы ретте, қолданушылардың пікір қалдыруына қиындықтар туғызуы ықтимал нормалар мен өзге де факторлар болмауы керек
7-тармақ, тармақша	2)	2) Жоқ	2-1) заң жобалары тұжырымдамаларының және нормативтік құқықтық актілердің әзірленген жобалары бойынша көпшілік талқылау нормативтік құқықтық акті уәкілетті орган немесе тұлғамен қол қойылған сәттен бастап аяқталады.	Заң жобаларының тұжырымдамалары мен НҚА жобаларының көпшілік талқылауы бойынша белгіленген кезең мен мерзімдерді өзгерту нәтижесінде: - көпшілік талқылаудың үздіксіздігі қамтамасыз етіледі; - көпшілік талқылау нормашығармашылық қызметтің жобаларды әзірлеу сатысында ғана емес, мүдделі тұлғалармен келісу және қабылдау сатыларын қамтитын болады; -көпшілік талқылаудың 10 күнмен шектелген мерзімі

		Жоқ	<p>2-2) «Ашық НҚА» порталында жарияланған әлеуметтік мәні бар заң жобаларының тұжырымдамалары мен нормативтік құқықтық актілердің жобалары бойынша қараудың саны кем дегенде осы жоба тиесілі категория бойынша жалпы қарау санының ¼ бөлігіне сәйкес келуі керек.</p> <p>Пікірлер санының көрсеткіші жоба «Ашық НҚА» порталында жарияланған сәтке сәйкес анықталады.</p>	<p>жоба «Ашық НҚА» порталына орналастырылған сәттен қабылдаған кезге дейін ұзартылады.</p> <p>Жобаны әзірлеуші мемлекеттік органдардың көпшілік талқылауға деген қызығушылығын арттыру және жоба бойынша мүдделі адамдардың анағұрлым көпшілігінің пікірін алу, жобамен танысу мүмкіндігін арттыру мақсатында</p>
3	10 - тармақ	Жоқ	Егер, есептің «Жауап» деген бағанасы бос болған, жобаны әзірлеуші органның тарапынан қолданушының пікіріне жауап болмаған жағдайда, мұндай есеп талапқа сай емес деп танылып, порталда жариялауға жатпайды.	Заң жобалары тұжырымдамалары мен НҚА жобаларының көпшілік талқылауы бойынша кері байланыс деңгейін көтеру мақсатында
4	10 - тармақ	Жоқ	Жобаны келісуші мүдделі мемлекеттік орган келісу, қабылдаушы уәкілетті орган/тұлға қол қою кезінде егер	Заң жобалары тұжырымдамалары мен НҚА жобалары бойынша

			көпшілік талқылау жалғасып жатса, оның барысы, ал, аяқталған болса нәтижелері бойынша құралған есеп басшылыққа алынады	көпшілік талқылау нәтижелері қабылданатын жобаның мазмұнына ықпал ету деңгейін көтеру мақсатында
5	10 - тармақ	Жоқ	Негізгі көпшілік талқылауға қатысқан қолданушыларға қосымша on-line режимінде өтетін талқылаудың мерзімі мен уақыты туралы хабарлама алдынала 1 күнтізбелік күннен кем емес уақытта жолданады	Сапалы кері байланыс орнату мақсатында on-line режимінде өтетін талқылауға қатысушылардың саны ұлғаяды, қолданушылар жобаны әзірлеуші органмен тікелей диалогқа, дискуссияға қатысу мүмкіндігі жасалады

ҚОСЫМША К

ҚР мемлекеттік басқару органдарының әлеуметтік желілердегі парақшаларына жасалған контент-талдау нәтижелері

2019 жылғы 5 мамырдағы жағдай бойынша 15 министрлік, 1 агенттік және 17 облыс, Нұр-Сұлтан, Алматы және Шымкент қалалары әкімдіктерінің қызметі зерделенді. Бұл ретте, мемлекеттік басқару органдарының ресми сайтында сілтеме орналастырылған әлеуметтік желілердегі аккаунттар ғана қаралды.

Кесте И.1 - Орталық мемлекеттік органдар

ОМО	Facebook (фолловер)	Twitter (оқырман)	Instagram (фолловер)	Telegram (мүше)	Youtube (фолловер)	Vkontakte/ (фолловер)	ОК (мүше)
1	2	3	4	5	6	7	8
СІМ	14 901	24 400	2 780	1 657	1837	-	-
ІІМ	7 695	27 700	110 000	-	not display	7 402	-
ҚО	10 978	13 100	28 600	-	14 144	27 948	-
АКМ	832	118	1 441	-	6	-	-
АШМ	10 508	-	-	-	273	-	-
Әділетмині	38 964	206 800	272 000		3 811	-	-
БҒМ	45 701	6 051	41 000	-	1 927	16 144	-
ДСМ	25 007	14 500	13 200	-	-	-	-
ЕХӘҚМ	1 944	14	-	-	-	538	134
ИИДМ	2820	375	1 735	310	86	445	35
Қаржымині	10 207	17 500	-	-	75	-	-
МСМ	5 177	1 765	-	-	110	62	-

И.1- кестенің жалғасы

1	2	3	4	5	6	7	8
ҰЭМ	4 604	there is no such account	this page is not available.	-	217	-	-
ЭМ	3 753	1 981	4 249	204	137	3 618	-
ЦДИАӨМ	362	34 600	-	-	-	-	-
МҚІСЖҚА	10 129	not found	-	-	5 810	2 296	-

Кесте И.2 - Жергілікті басқару органдары

ЖАО	Facebook (фолловер)	Twitter (оқырман)	Instagram (фолловер)	Telegram (мүше)	Youtube (фолловер)	Vkontakte/ (фолловер)	ОК (мүше)
1	2	3	4	5	6	7	8
Нұр-Сұлтан қ.	page not available	3 534	invalid link		1 306		
Алматы қ.	16 604	1 492	1 999			26 087	
Шымкент қ.	5 406	invalid link	127 000		729		
Алматы обл.	1 872						
Түркістан	1004		78 300			656	
БҚО		300	14 000		126	37	
Павлодар	5 600		44 400				
Ақмола	3 788	283	49 500		600		
Атырау		28					
Жамбыл	page not available		page not available		98	page not found	74

И.2- кестенің жалғасы

1	2	3	4	5	6	7	8
Қызылорда	invalid link	invalid link	invalid link		invalid link		
ШҚО	9 919	invalid link				invalid link	
Маңғыстау	no link	no link	no link	no link	no link	no link	no link
Қарағанды							
СҚО	no link	no link	no link	no link	no link	no link	no link
Қостанай	3 105	755	6 593	63		125	
Ақтөбе			3 184		16		