

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Национальная школа государственной политики**

на правах рукописи

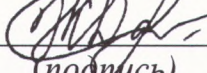
**Бабакулов Куаныш Амангельдыевич**

**ИНСТРУМЕНТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В  
ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**


Образовательная программа магистратуры  
«Государственный менеджмент»

по направлению подготовки «7М041 – Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени магистра  
«Государственный менеджмент»  
(наименование программы)

Научный руководитель:  Ж.Ж. Давлетбаева кандидат  
(подпись) социологических наук, профессор

Проект допущен к защите: « 05 » \_\_\_\_\_ 05 \_\_\_\_\_ 2021 г.

Директор НШГП:  Абдыкаликова М.Н. кандидат  
(подпись) психологических наук

**Нур - Султан 2021**

## Содержание магистерского проекта

<b>Нормативные ссылки</b>	<b>3</b>
<b>Обозначения и сокращения</b>	<b>4</b>
<b>Введение</b>	<b>5</b>
<b>Обзор литературы</b>	<b>8</b>
<b>Методы исследования</b>	<b>11</b>
<b>Анализ и результаты исследования</b>	<b>12</b>
<b>Организационные основы применения инструментов общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан</b>	<b>12</b>
<b>Инструменты реализации контрольных функций, а также взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и субъектами квазигосударственного сектора при осуществлении общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан</b>	<b>32</b>
<b>Заключение</b>	<b>56</b>
<b>Список использованных источников</b>	<b>65</b>
<b>Аналитическая записка по результатам работы, включающие основные рекомендации для государственного органа</b>	

## Нормативные ссылки

- 1 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года.
- 2 Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года № 268-ХІІІ.
- 3 Кодекс Республики Казахстан от 05.07.2014 г. № 235-V ЗРК «Об административных правонарушениях».
- 4 Закон Республики Казахстан от 06.04.2016 г. № 480-V ЗРК «О правовых актах».
- 5 Закон Республики Казахстан от 18.11.2015 г. № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции».
- 6 Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗРК «Об общественных советах».
- 7 Закон Республики Казахстан от 12.01.2007 г. № 221 «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».
- 8 Закон Республики Казахстан от 01.02.2012 г. № 550-IV «О Фонде национального благосостояния».
- 9 Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14.12.2012 г. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства.
- 10 Указ Президента Республики Казахстан от 26.12.2014 г. № 986 «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 гг.».
- 11 Постановление Правительства Республики Казахстан от 10.12.2002 г. № 1300 «О Регламенте Правительства Республики Казахстан».
- 12 Приказ Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 26.02.2021 г. № 73 «Об утверждении Правил организации и проведения общественного контроля».

## **Обозначения и сокращения**

РК	–	Республика Казахстан
КоАП РК	–	Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях»
ФЗ РФ	–	Федеральный закон Российской Федерации
СМИ	–	средства массовой информации

## **Введение**

### **Актуальность и проблемы исследования**

Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства «возводит коррупцию в ранг прямой угрозы национальной безопасности и нацеливает государство и общество на объединение усилий в борьбе с этим негативным явлением» [1].

Согласно подразделу 2.2 раздела 2 Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 гг., «одним из главных условий эффективного и системного противодействия коррупции признаются подотчетность и подконтрольность органов власти обществу, нетерпимость к коррупции в обществе» [2].

В соответствии с подразделом 4.2 раздела 4 Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 гг., «действенным механизмом профилактики коррупции является общественный контроль. Внедрение такого контроля требует не только активизации институтов гражданского общества, но и соответствующего законодательного регулирования.» [2]. «При этом общественный контроль должен быть четко разграничен с контрольными функциями государства в соответствии с требованиями Конституции страны» [2].

Вышеизложенное указывает на важность института общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан.

Однако, в настоящее время в Республике Казахстан отсутствуют исследования, направленные на решения фундаментальных теоретических и практических вопросов касательно инструментов общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан, что отрицательно влияет на формирования и развития данного института. В науке не сформировано единого понимания о природе общественного контроля. Также спорным является вопрос о роли граждан и иных институтов гражданского общества при осуществлении общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан, в настоящее время участие которых в общественном контроле законодательством Республики Казахстан ограничено.

В связи с вышеизложенным, необходимо комплексное исследование инструментов общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан для формирования эффективного механизма реализации названных инструментов, а также разработать ряд предложений по совершенствованию законодательства в указанной области.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, исследование вопросов инструментов общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан представляется обоснованным и актуальным, что и обусловило выбор темы исследования.

### **Цель проекта**

Целью магистерского проекта является формирование, выявление и обоснование концептуальных и прикладных основ применения инструментов

общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан для восполнения имеющегося пробела в доктрине об институте общественного контроля в названной сфере, а также формирование практических рекомендаций по совершенствованию практики применения инструментов общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан.

### **Задачами проекта**

Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие научно-практические задачи:

1) выявить природу общественного контроля, общественного контроля в противодействии коррупции, инструмента общественного контроля, общественного слушания;

2) выявить элементы общественного контроля, общественного контроля в противодействии коррупции;

3) разработать рекомендации по расширению содержания элементов общественного контроля в законодательстве Республики Казахстан;

4) выявить причины низкой активности граждан, некоммерческих организаций и иных институтов гражданского общества в реализации мероприятий общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан, а также разработать рекомендации по их устранению;

5) разработать рекомендации по обеспечению независимости общественных советов в Республике Казахстан от объектов общественного контроля;

6) выявить причины, способствующие неэффективной деятельности общественного совета в Республике Казахстан, а также разработать рекомендации по их устранению;

7) разработать рекомендации по решению проблемы формального проведения общественного слушания и общественного обсуждения как инструментов общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан;

8) разработать рекомендации по повышению активности субъектов общественного контроля в публичном обсуждении на интернет-портале;

9) разработать рекомендации по решению проблемы неэффективности общественного мониторинга как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан;

10) разработать рекомендации по совершенствованию осуществления общественной экспертизы как инструмент противодействия коррупции в Республике Казахстан.

### **Методы исследования**

В магистерском проекте использованы диалектический метод, системный метод исследования, сравнительный метод исследования, общенаучные методы формальной логики, в частности, индукция, дедукция, анализ, синтез.

### **Гипотеза или ожидаемые результаты**

Ожидаемые результаты данного проекта будут заключаться в разработке

практических рекомендаций по совершенствованию практики применения инструментов общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан, а также в выявленных, обоснованных и сформированных концептуальных и прикладных основ применения инструментов общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан для восполнения имеющегося пробела в доктрине об институте общественного контроля в названной сфере.

### **Практическая значимость**

Практическая значимость состоит в том, что разработанные в проекте практические рекомендации, а также теоретические положения могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства, при разработке нормативных правовых актов об общественном контроле, а также о противодействии коррупции в Республике Казахстан, в частности, при вовлечении граждан в процесс осуществления общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан.

Материалы исследования могут быть использованы при преподавании по теории государства и права, конституционного права, криминологии и по другим учебным дисциплинам.

## Обзор литературы

В настоящее время правовая основа общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан состоит из Конституции Республики Казахстан [3], Законов Республики Казахстан «Об общественных советах» [4], «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» [5], «О противодействии коррупции» [6], а также из подзаконных актов.

Анализ данных нормативных правовых актов показывает, что в настоящее время общественный контроль в Республике Казахстан осуществляется двумя способами. посредством общественных советов, а также посредством реализации прав обращений физических и юридических лиц в государственные органы, органы местного самоуправления.

Однако осуществление общественного контроля в рамках общественных советов имеют ряд недостатков.

В частности, деятельность общественных советов: 1) носит зависимый характер от объектов общественного контроля; 2) является неэффективным, так как носит консультативно-совещательный, наблюдательный характер, его решения носят рекомендательный характер; 3) является формальным.

Кроме того, объект, предмет, цели и субъекты общественного контроля, осуществляемого в рамках общественных советов, значительно ограничены. К примеру, граждане и их общественные объединения как основные институты гражданского общества могут осуществлять общественный контроль в рамках общественных советов только по их поручению.

Таким образом, на наш взгляд, в настоящее время общественный контроль, осуществляемый общественными советами в Республике Казахстан, является дополнительным инструментом управления объекта общественного контроля.

Между тем общественный контроль является деятельностью институтов гражданского общества, а не объекта общественного контроля.

Общественный контроль в Республике Казахстан, осуществляемый посредством реализации прав обращений физических и юридических лиц в государственные органы, органы местного самоуправления, также имеет ряд недостатков. В частности, физические и юридические лица не могут использовать инструменты общественного контроля.

Таким образом, в настоящее время правовая основа общественного контроля в Республике Казахстан, в том числе общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан, не сформирована.

Исследование природы общественного контроля, общественного контроля в противодействии коррупции, а также элементов общественного контроля было проведено А.С. Пеструиловым [7], А.Б. Майдыровой [8], В.В. Гончаровым [9], А.А. Плотниковым [10], Р.Н. Пашаевым, А.Ф. Сулеймановым [11], М.Л. Гачавой, Ю.А. Мартыновой [12], М.В. Шедий [13], П.А. Кабановым [14], М.А. Вахтиной [15], Ю.А. Раснянской [16].

Однако, между вышеуказанными авторами отсутствует единое понимание природы общественного контроля, природы общественного контроля в



противодействию коррупции.

Кроме того в настоящее время отсутствует исследование соотношения природы, а также соотношения элементов общественного контроля и общественного контроля в противодействии коррупции.

Вопросы касательно субъектов общественного контроля, в том числе и субъектов общественного контроля в противодействии коррупции, были исследованы в трудах А.Б. Дидикина [17], О.Н. Коломытцевой, Е.А. Богославского [18], Е.С. Шугриной [19], М.В. Турунова [20], Е.В. Киричека [21], И.С. Калачикова, А.А. Степановой [22]. В частности, данными авторами исследованы состав субъектов общественного контроля, проблемы осуществления гражданами общественного контроля в противодействии коррупции посредством подачи обращений в государственные органы, органы местного самоуправления, причины низкой активности институтов гражданского общества в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля, проблемы касательно независимости общественных советов от объектов общественного контроля.

Вместе с тем, в научной литературе не представлены решения некоторых проблем осуществления гражданами общественного контроля в противодействии коррупции посредством подачи обращений в государственные органы, органы местного самоуправления, решения по устранению некоторых причин активности институтов гражданского общества в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля, решения некоторых проблем касательно независимости общественных советов от объектов общественного контроля.

Также в научной литературе отсутствуют труды о проблемах эффективности деятельности общественных советов.

Исследование по вопросам общественного слушания и общественного обсуждения как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции проводилось Э.Р. Черновой, С.Л. Ямщиковой [23], А.Ф. Ноздрачевым [24], М.А. Очеретиной [25], П.А. Кабановым [26], А.П. Князевым [27], М.В. Демидовым [28], В.В. Степановой [29], О.С. Батовой [30].

Вышеотмеченными авторами были исследованы природы общественного слушания и общественного обсуждения как инструменты общественного контроля, их соотношение, проблемы формального проведения общественных слушаний, проблемы неэффективности общественного обсуждения как инструмент общественного контроля в противодействии коррупции.

Между тем между названными авторами отсутствует единое понимание природы общественного слушания и общественного обсуждения как инструменты общественного контроля.

Кроме того, авторами не представлены предложения по решению проблем формального проведения общественных слушаний, проблем неэффективности общественного обсуждения как инструмент общественного контроля в противодействии коррупции.

Вопросы касательно общественного мониторинга и общественной проверки как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции исследуются в трудах П.А. Кабанова [31], Д. Сухинина [32], А.Г. Горшенкова [33], А.Ю. Соломатина, О.И. Столяровой [34], В.С. Елисеевой [35].

В данных трудах исследуется цели общественного мониторинга как инструмента общественного контроля, предмет, цели, содержание и источники общественного мониторинга как инструмент общественного контроля в противодействии коррупции, причины неэффективности общественного мониторинга как инструмент в противодействии коррупции, понятие общественной проверки как инструмент общественного контроля, соотношение общественного мониторинга и общественной проверки как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции.

Однако, в упомянутых трудах не представлены решения по устранению причин неэффективности общественного мониторинга как инструмент в противодействии коррупции.

Исследование проблем касательно проведения общественной экспертизы как инструмент общественного контроля в противодействии коррупции было проведено в трудах А.П. Князева [36], Т.В. Троицкой [37], В.И. Захаровой [38], И.В. Гойман-Калинского [39], К.А. Моисеевой, О.А. Коротковой [40], А.А. Гончаровой [41], Ю.С. Печегиной [42], В.Т. Азизовой, Д.Ш. Пирбудаговой [43], Г.М. Надгорного [44], В.М. Галкина [45], С.М. Рахметова, А.К. Канатова [46], А.Р. Корнилова [47], В.А. Ковалева [48].

В вышеуказанных трудах исследованы природа, цели, объекты, субъекты общественной экспертизы как инструмент общественного контроля, в том числе и общественной экспертизы как инструмент общественного контроля в противодействии коррупции, проблемы обеспечения профессионализма и объективности проведения общественной экспертизы, как инструмент общественного контроля, вопросы касательно представления результатов общественной экспертизы власти и обществу СМИ.

Вместе с тем, между названными авторами не сформировано единое понимание природы, объектов общественной экспертизы как инструмент общественного контроля, а также общественной экспертизы как инструмент общественного контроля в противодействии коррупции.

Вышеизложенное позволяет констатировать, что настоящий магистерский проект выступает первым комплексным исследованием совокупности вопросов инструментов общественного контроля в противодействии коррупции с позиции формирования, выявления, обоснования и разработки концептуальных и прикладных основ применения инструментов общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан.

## **Методы исследования**

В магистерском проекте использовался диалектический метод, который обосновывает взаимообусловленность всех социальных процессов в сфере деятельности общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан.

Для выявления природы и элементов общественного контроля, а также общественного контроля в противодействии коррупции использовался системный метод исследования.

Для выявления соотношения общественного контроля и общественного контроля в противодействии коррупции, в том числе их природу, элементы, инструменты, использовался сравнительный метод исследования.

Для получения конечных выводов в исследовании были использованы общенаучные методы формальной логики, в частности, индукция, дедукция, анализ, синтез.

## Анализ и результаты исследования

### **Организационные основы применения инструментов общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан**

Понятие и элементы общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан

В данном пункте, определим понятие общественного контроля в противодействии коррупции, а также выявим его элементы.

В научной литературе представлены три различных точек зрения о природе общественного контроля.

Одни авторы рассматривают общественный контроль как деятельность субъектов общественного контроля.

Так, А.С. Пеструилов пишет, что общественный контроль – это «деятельность, осуществляемая отдельными гражданами или их добровольными объединениями посредством наблюдения и анализа правомерности действий всех субъектов права и инициирования привлечения их к ответственности (или мерам поощрения) через обращение в соответствующие органы власти для достижения правопорядка и повышения качества и эффективности деятельности органов власти» [7, с. 190].

А.Б. Майдыров трактует общественный контроль, как «осуществляемый гражданами, институтами гражданского общества, средствами массовой информации, политическими партиями, общественными объединениями, профсоюзами комплекс различных мер по наблюдению и проверке деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в целях принуждения власти к обеспечению соблюдения закона ответственным, и как следствие, компетентному исполнению своих обязанностей» [8, с. 119].

Другие авторы считают, что общественный контроль – это совокупность принципов, норм и общественных институтов, деятельность которых направлена на осуществление контроля за объектом общественного контроля.

В частности, В.В. Гончаров указывает, что под общественным контролем следует понимать «совокупность облеченных в правовую форму принципов, норм и общественных институтов, представляющих собой объединения граждан, массовая и добровольная деятельность которых направлена на осуществление контроля за формированием и функционированием органов государственной власти и местного самоуправления, а также за деятельностью уполномоченных юридических и физических лиц, которые наделены действующим законодательством определенным набором властных полномочий, осуществляемых ими самостоятельно, либо совместно с органами государственной власти и местного самоуправления, либо от их имени и (или) по их поручению, в целях обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, формирования и функционирования органов публичной власти в соответствии с действующим законодательством и

недопущения присвоения власти или ее узурпации отдельными органами власти и их должностными лицами» [9, с. 126].

Третьи авторы полагают, что общественный контроль – это контроль (наблюдение) субъектов общественного контроля.

К примеру, А.А. Плотников пишет, что «общественный контроль – это «непосредственное наблюдение представителями общественных организаций и инициативных групп за соблюдением прав и законных интересов граждан в учреждениях, и органах государственной власти и местного самоуправления, на предприятиях различной формы собственности с целью прекращения и (или) недопущения нарушения прав и законных интересов граждан (более кратко: общественный контроль – это ответственное наблюдение граждан за соблюдением властями прав и законных интересов граждан. Или: общественный контроль – это контроль (наблюдение) граждан за исполнением властями своих обязательств).» [10, с. 107].

Также в научной литературе, изложены четыре различных взглядов о природе общественного контроля в противодействии коррупции.

На взгляд первых авторов, по природе общественный контроль в противодействии коррупции является способом противодействия коррупции.

В частности, А.А. Плотников определяет общественный антикоррупционный контроль, как «способ противодействия коррупции, который включает в себя деятельность граждан и их объединений с целью предотвращения развития коррупции» [10, с. 107; 12, с. 206].

По мнению вторых авторов, общественный контроль в противодействии коррупции представляет собой подотчетность органов государственной и местной власти и должностных лиц гражданам.

К примеру, по словам М.В. Шедий, под общественным антикоррупционным контролем следует понимать «подотчетность органов государственной и местной исполнительной власти и должностных лиц гражданам, предполагающую: во-первых, право граждан получать отчет посредством необходимой информации о деятельности власти; во-вторых, право граждан принимать меры, то есть налагать санкции в случае, если информация или объяснения будут сочтены неудовлетворительными» [13, с. 123].

По данному определению П.А. Кабанов высказывает, что «в этом определении, очевидно, автор описывает лишь общественный контроль за исполнением властями своих функций или обязательств, а не специальный – за исполнением органами публичной власти антикоррупционного законодательства» [14, с. 180].

В свою очередь, третьи авторы, в том числе и П.А. Кабанов, считают, что общественный контроль в сфере противодействия коррупции – это «специальная деятельность компетентных представителей институтов гражданского общества, с использованием установленных нормативными правовыми актами механизмов и инструментов, осуществляемая в целях оценки состояния коррупции в органах публичной власти, государственных

организациях и организациях местного самоуправления, иных органах и организациях, осуществляющих в соответствии с законами отдельные публичные полномочия, принимаемых ими мерах по ее нейтрализации, а также выработки мер по повышению эффективности противодействия ей» [14, с. 183].

Однако, на взгляд В.В. Гончарова, «данная формулировка несколько сужает сферу деятельности общественного контроля в противодействии коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления, так как вне зоны ее охвата остается деятельность субъектов общественного контроля по: профилактике и предупреждению коррупции; взаимодействию с органами государственного и судебного контроля; доведению до широкой общественности имевших место фактов преступлений и правонарушений государственных служащих и служащих органов местного самоуправления; по обеспечению обратной связи между обществом и государственным аппаратом; по отслеживанию последствий выявленных правонарушений и преступлений, а также юридической судьбы возбужденных уголовных дел и дел об административных правонарушениях» [9, с. 128].

Четвертые авторы полагают, что (в частности, М.В. Шедий) общественный антикоррупционный контроль – это «механизм противодействия коррупции прежде всего в сфере государственного управления и местного государственного управления, который состоит из последовательных действий граждан и их автономных объединений с целью предотвращения возможностей и устранения условий, способствующих возникновению коррупционных отношений, выявления и пресечения фактов коррупции» [13, с. 123].

Таким образом, из вышеизложенного следует, что в научной литературе не сформировано единое понимание природы общественного контроля, а также природы общественного контроля в противодействии коррупции.

С целью определения понятия общественного контроля в противодействии коррупции выявим основные элементы общественного контроля и общественного контроля в противодействии коррупции.

Основными элементами общественного контроля и общественного контроля в противодействии коррупции являются цели, объект, предмет, субъект, инструменты (формы) общественного контроля. Субъект общественного контроля и субъект общественного контроля в противодействии коррупции.

В научной литературе представлены следующие мнения о целях общественного контроля.

По словам А.С. Пеструилова целями общественного контроля являются: «1) достижение правопорядка; 2) повышение качества и эффективности деятельности органов власти» [7, с. 190].

В.В. Гончаров в качестве цели общественного контроля выделяет: «1) обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; 2) обеспечение формирования и функционирования органов публичной власти в соответствии с действующим законодательством; 3)

недопущение присвоения власти или ее узурпации отдельными органами власти и их должностными лицами» [9, с. 126].

А.А. Плотников отмечает, что целями общественного контроля является «прекращение и (или) недопущение нарушения прав и законных интересов граждан» [10, с. 107].

Таким образом, в научной литературе выделены следующие цели общественного контроля:

- 1) достижение правопорядка;
- 2) повышение качества и эффективности деятельности государственных органов;
- 3) обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- 4) обеспечение формирования и функционирования государственных органов в соответствии с действующим законодательством;
- 5) недопущение присвоения или узурпации публичной власти отдельными государственными органами и их должностными лицами.

В научной литературе представлены следующие взгляды о целях общественного контроля в противодействии коррупции.

Так, А.А. Плотников считает, что с целью общественного контроля в противодействии коррупции является предотвращение развития коррупции [10, с. 107; 12, с. 206].

П.А. Кабанов указывает, что «основная цель общественного контроля в сфере противодействия коррупции заключается в оценке состояния коррупции в органах публичной власти и обществе, и предложении мер по совершенствованию системы противодействия коррупции в них, то есть по снижению уровня коррупции» [14, с. 182]. Также П.А. Кабанов в качестве цели общественного контроля в противодействии коррупции выделяет оценку мер нейтрализации коррупции [14, с. 183].

По мнению М.В. Шедий, целями общественного контроля в противодействии коррупции являются: «1) предотвращение возможностей и устранения условий, способствующих возникновению коррупционных отношений; 2) выявление и пресечение фактов коррупции.» [13, с. 123].

На взгляд В.В. Гончарова, к целям общественного контроля в противодействии коррупции относятся: «1) профилактика и предупреждение коррупции; 2) доведение до широкой общественности имевших место фактов преступлений и правонарушений государственных служащих и служащих органов местного самоуправления; 3) отслеживание последствий выявленных правонарушений и преступлений, а также юридической судьбы возбужденных уголовных дел и дел об административных правонарушениях» [9, с. 128].

Из вышеизложенного следует, что целями общественного контроля в противодействии коррупции являются:

- 1) оценка состояния коррупции;
- 2) оценка мер пресечения коррупции;

- 3) выработка мер по повышению эффективности противодействия коррупции;
- 4) профилактика и предупреждение коррупции;
- 5) предотвращение возможностей и устранение условий, способствующих возникновению коррупционных отношений;
- 6) выявление и пресечение коррупции;
- 7) доведение до широкой общественности имевших место фактов коррупционных преступлений государственных служащих и служащих органов местного самоуправления;
- 8) отслеживание последствий выявленных коррупционных преступлений, а также юридической судьбы возбужденных уголовных дел о коррупционных преступлениях.

Таким образом, на наш взгляд, цели общественного контроля в противодействии коррупции являются одним из целей общественного контроля, в частности, достижение правопорядка, обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Согласно п. 1 ст. 16 Закона РК «Об общественных советах», «общественный контроль в Республике Казахстан осуществляется в целях расширения возможности гражданского общества участвовать в процессе принятия решений государственными органами, субъектами квазигосударственного сектора» [4].

Из данной нормы следует, что перед общественными контролями в Республике Казахстан поставлены некоторые из вышеуказанных целей.

В научной литературе изложены четыре различных точек зрения об объекте общественного контроля.

Так, одни авторы полагают, что объектом общественного контроля являются все субъекты права (А.С. Пеструилов [7, с. 190]).

На взгляд других авторов, объектом общественного контроля являются государственные органы и органы местного самоуправления (М.В. Шедий [13, с. 123]).

Третьи авторы считают, что объектом общественного контроля выступают государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и коммунальные организации, иные органы и организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия (П.А. Кабанов [14, с. 181]).

Четвертые авторы к объекту общественного контроля относят органы государственной власти и местного самоуправления, юридических и физических лиц, осуществляющих отдельные публичные полномочия (В.В. Гончаров [9, с. 126]).

Пятые авторы наряду с организациями, осуществляющими публичные полномочия, относят бизнес. Так, например, М.А. Вахтина высказывает, что «следует обратить внимание, что сфера общественного контроля ограничивается уровнем контроля за организациями, осуществляющими публичные полномочия, и никак не касается коммерческой коррупции, где одним из участников выступает бизнес. Такой подход, явился следствием



ограничительной трактовки коррупции. В то время, как международная практика, отраженная в европейских конвенциях и конвенциях ООН против коррупции, трактует это явление шире, включая составляющие коммерческой и бытовой коррупции.» [15, с. 78].

С целью выявления объекта общественного контроля, а также объекта общественного контроля в противодействии коррупции, рассмотрим значение общественного контроля, функции общественного контроля в противодействии коррупции, а также положения Конституции Республики Казахстан и Гражданского кодекса Республики Казахстан.

В.В. Гончаров пишет, что «институт общественного контроля имеет важное значение для развития демократии и народовластия в отдельных национальных государствах. Общественный контроль выступает не только гарантией реализации конституционных принципов народовластия и участия общественности в государственном управлении, но и гарантией обеспечения законности работы органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц, неотвратимости привлечения к ответственности тех из них, чья деятельность носила противоправный (в том числе – преступный) характер.» [9, с. 126].

А.А. Плотников отмечает, что «выгоды от общественного контроля получают не только граждане (его результатом является пресечение произвола в государственных органах и органах местного самоуправления, улучшение качества работы этих органов), но и сами государственные органы и органы местного самоуправления, работа которых становится более эффективной» [10, с. 111].

В.В. Гончаров указывает, что «общественный контроль в сфере противодействия коррупции выполняет следующие функции:

1) оптимизирует работу органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц;

2) позволяет обеспечить прозрачность деятельности аппарата государственного и муниципального управления для институтов гражданского общества с целью обеспечения конституционных принципов гласности в работе органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц;

3) минимизирует риски возникновения и развития коррупции в работе органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц;

4) позволяет наладить механизм обратной связи между народом в лице институтов гражданского общества и органов государственного и муниципального управления, что позволяет обеспечить их ответственную деятельность в интересах населения всей страны;

5) играет важную роль в формировании общественного антикоррупционного контроля как системы мер по профилактике, противодействию коррупции, а также искоренению негативных последствий,

вызванных коррупционной деятельностью должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления;

б) создает существенную поддержку органам государственного контроля, правоохранительным органам и судам в деле борьбы с коррупционными преступлениями и правонарушениями.» [9, с. 128-129].

Из вышеуказанного следует, что институт общественного контроля необходим для контроля государственных органов, органов местного самоуправления в целях: 1) реализации принципов (основ) конституционного строя; 2) реализации конституционных прав и свобод граждан и человека; 3) предупреждения и устранения факторов, сдерживающих развитие государства, общества, уровень жизни граждан, экономику, благосостояние, в том числе и предупреждения и устранения коррупции; 4) развития государства с учетом доктрин о демократии, правовом и социальном государстве, концепции естественных прав и т.д. и т.п.

Согласно ст. 18 Конституции РК, «каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства. Каждый имеет право на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений» [3].

В соответствии с п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РК, «гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты» [49].

Учитывая вышеизложенные нормы, считаем, что объектом общественного контроля, а также объектом общественного контроля в противодействии коррупции не могут быть физические и юридические лица, не осуществляющие публичные полномочия.

Таким образом, на наш взгляд, объектом общественного контроля, а также объектом общественного контроля в противодействии коррупции должны выступать: 1) государственные органы республиканского и местного уровней и их должностные лица; 2) органы местного самоуправления; 3) государственные и коммунальные организации; 4) субъекты квазигосударственного сектора 5) физические и юридические лица, осуществляющие отдельные публичные полномочия.

В п. 2 ст. 17 Закона Республики Казахстан об общественных советах закреплено, что «объектом общественного контроля является государственные органы республиканского и местного уровней и их должностные лица, а также субъекты квазигосударственного сектора».

В связи с этим, считаем, необходимым данный пункт дополнить такими объектами общественного контроля как: 1) государственные и коммунальные организации; 2) физические и юридические лица, осуществляющие отдельные публичные полномочия.

Далее выявим предмет общественного контроля, а также общественного контроля в противодействии коррупции.

В научной литературе представлены следующие взгляды о предмете общественного контроля.

Так, по словам А.С. Пеструилова, к предмету общественного контроля относятся правомерность действий всех субъектов права [7, с. 190].

В.В. Гончаров отмечает, что «предметом общественного контроля являются: 1) формирование и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления; 2) деятельность юридических и физических лиц, которые осуществляют отдельные публичные полномочия» [9, с. 126].

А.А. Плотников указывает, что «предметом общественного контроля являются: соблюдение государственными органами, органами местного самоуправления, государственными организациями, организациями органов местного самоуправления, предприятиями различной формы собственности прав и законных интересов граждан» [10, с. 107].

Из вышеизложенных мнений авторов следует, что предметом общественного контроля являются:

- 1) правомерность действий всех субъектов права;
- 2) формирование и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления;
- 3) деятельность юридических и физических лиц, которые осуществляют отдельные публичные полномочия;
- 4) соблюдение государственными органами, органами местного самоуправления, государственными организациями, организациями органов местного самоуправления, предприятиями различной формы собственности прав и законных интересов граждан.

На наш взгляд, учитывая вышеуказанные мнения авторов, предметом общественного контроля может составлять:

- 1) формирование и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления;
- 2) деятельность юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий;
- 3) соблюдение государственными органами, органами местного самоуправления, государственными организациями, организациями органов местного самоуправления прав и законных интересов граждан.

В научной литературе изложены следующие точки зрения о предмете общественного контроля в противодействии коррупции:

А.А. Плотников полагает, что предметом общественного антикоррупционного контроля является сама коррупция [10, с. 107; 12, с. 206].

П.А. Кабанов, считает, что предметом общественного контроля в противодействии коррупции являются: «1) состояние коррупции в органах публичной власти, государственных организациях и организациях местного самоуправления, иных органах и организациях, осуществляющих отдельные

публичные полномочия; 2) принимаемые ими меры по нейтрализации коррупции» [14, с. 183].

На взгляд В.В. Гончарова, к предмету общественного контроля в противодействии коррупции относятся: «1) коррупции; 2) факты преступлений и правонарушений государственных служащих и служащих органов местного самоуправления; 3) последствия выявленных правонарушений и преступлений; 4) юридическая судьба возбужденных уголовных дел и дел об административных правонарушениях» [9, с. 128].

М.В. Шедий в качестве предмета общественного антикоррупционного контроля выделяет: «1) условия, способствующие возникновению коррупционных отношений; 2) факты коррупции» [13, с. 123].

По вышеуказанным точкам зрения авторов предметом общественного контроля в противодействии коррупции являются:

- 1) коррупция;
- 2) состояние коррупции в органах публичной власти, государственных организациях и организациях местного самоуправления, иных органах и организациях, осуществляющих отдельные публичные полномочия;
- 3) принимаемые ими меры по нейтрализации коррупции;
- 4) факты преступлений и правонарушений государственных служащих и служащих органов местного самоуправления;
- 5) последствия выявленных правонарушений и преступлений;
- 6) юридическая судьба возбужденных уголовных дел и дел об административных правонарушениях;
- 7) условия, способствующие возникновению коррупционных отношений;
- 8) факты коррупции.

На наш взгляд, учитывая вышеотмеченные взгляды авторов, предметом общественного контроля в противодействии коррупции являются:

- 1) факты коррупции;
- 2) коррупционные преступления;
- 3) последствия выявленных коррупционных преступлений или фактов коррупции;
- 4) юридическая судьба возбужденных уголовных дел о коррупционных преступлениях;
- 5) условия, способствующие возникновению коррупционных отношений;
- 6) состояние коррупции;
- 7) меры профилактики и предупреждения коррупции.

Таким образом, на наш взгляд, предмет общественного контроля в противодействии коррупции составляет предмет общественного контроля.

В законе РК «Об общественных советах» изложен не весь предмет общественного контроля в Республике Казахстан. В п. 2 ст. 17 данного Закона пункте отсутствуют следующие положения предмета общественного контроля:

- 1) формирование государственных органов республиканского и местного уровней, избрание, назначение, прием на работу их должностных лиц;

2) деятельность юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий;

3) соблюдение органами республиканского и местного уровней и их должностными лицами, субъектами квазигосударственного сектора, государственными и коммунальными организациями прав и законных интересов граждан.

В качестве инструментов общественного контроля П.А. Кабанов выделяет «общественный мониторинг; общественную проверку; общественную экспертизу; общественные обсуждения; общественные (публичные) слушания; общественное расследование; опрос общественного мнения; отчет руководителя органа государственной власти, органа местного самоуправления, государственной или муниципальной организации» [14, с. 182].

По словам Ю.А. Раснянской, «инструменты (формы) общественного контроля делятся на две группы:

- первую группу составляют инструменты (формы) контроля как таковые, т.е. реализация контрольных функций, среди них: общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза;

- ко второй группе относятся инструменты (формы) контроля, предполагающие взаимодействие институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления (общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания)» [16, с. 56-59].

Подводя итог исследования, проведенного в настоящем пункте, отметим следующее.

1. В настоящее время в науке не сформировано единое понимание природы общественного контроля, а также природы общественного контроля в противодействии коррупции.

2. Целями общественного контроля являются:

1) достижение правопорядка;

2) повышение качества и эффективности деятельности государственных органов;

3) обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;

4) обеспечение формирования и функционирования государственных органов в соответствии с действующим законодательством;

5) недопущение присвоения или узурпации публичной власти отдельными государственными органами и их должностными лицами.

3. Цели общественного контроля в противодействии коррупции являются одной из целей общественного контроля, в частности, достижение правопорядка, обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

К целям общественного контроля в противодействии коррупции относятся:

1) оценка состояния коррупции;

2) оценка мер пресечения коррупции;

- 3) выработка мер по повышению эффективности противодействия коррупции;
- 4) профилактика и предупреждение коррупции;
- 5) предотвращение возможностей и устранение условий, способствующих возникновению коррупционных отношений;
- 6) выявление и пресечение коррупции;
- 7) доведение до широкой общественности имевших место фактов коррупционных преступлений государственных служащих и служащих органов местного самоуправления;
- 8) отслеживание последствий выявленных коррупционных преступлений, а также юридической судьбы возбужденных уголовных дел о коррупционных преступлениях.

4. В законе Республики Казахстан «Об общественных советах» закреплены не все цели общественного контроля в Республике Казахстан. В частности, в п. 1 ст. 16 Закона Республики Казахстан «Об общественных советах» указано, что общественный контроль в Республике Казахстан осуществляется в целях расширения возможности гражданского общества участвовать в процессе принятия решений государственными органами, субъектами квазигосударственного сектора.

5. Объектом общественного контроля, а также объектом общественного контроля в противодействии коррупции должны выступать:

- 1) государственные органы республиканского и местного уровней и их должностные лица;
- 2) органы местного самоуправления;
- 3) государственные и коммунальные организации;
- 4) субъекты квазигосударственного сектора;
- 5) физические и юридические лица, осуществляющие отдельные публичные полномочия.

6. В законе РК «Об общественных советах» закреплены не все объекты общественного контроля в Республике Казахстан, в частности, п. 2 ст. 17.

В связи с этим, считаем необходимым данный пункт дополнить такими объектами общественного контроля как: 1) государственные и коммунальные организации; 2) физические и юридические лица, осуществляющие отдельные публичные полномочия.

7. Предметом общественного контроля может составлять:

- 1) формирование и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления;
- 2) деятельность юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий;
- 3) соблюдение государственными органами, органами местного самоуправления, государственными организациями, организациями органов местного самоуправления прав и законных интересов граждан.

8. Предмет общественного контроля в противодействии коррупции составляет предмет общественного контроля.

Предметом общественного контроля в противодействии коррупции являются:

- 1) факты коррупции;
- 2) коррупционные преступления;
- 3) последствия выявленных коррупционных преступлений или фактов коррупции;
- 4) юридическая судьба возбужденных уголовных дел о коррупционных преступлениях;
- 5) условия, способствующие возникновению коррупционных отношений;
- 6) состояние коррупции;
- 7) меры профилактики и предупреждения коррупции.

9. В законе РК «Об общественных советах» изложено не весь предмет общественного контроля в Республике Казахстан. В частности в п. 2 ст. 17 данного Закона отсутствуют следующие положения предмета общественного контроля:

- 1) формирование государственных органов республиканского и местного уровней, избрание, назначение, прием на работу их должностных лиц;
- 2) деятельность юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий;
- 3) соблюдение органами республиканского и местного уровней и их должностными лицами, субъектами квазигосударственного сектора, государственными и коммунальными организациями прав и законных интересов граждан.

Далее проведем анализ субъектов общественного контроля в противодействии коррупции в РК.

Субъекты общественного контроля в противодействии коррупции Республике Казахстан

Из п. 2 ст. 1 Закона Республики Казахстан «Об общественных советах» следует следующее:

1. Субъектами общественного контроля в Республике Казахстан являются:
  - 1) общественные советы;
  - 2) некоммерческие организации по поручению общественных советов;
  - 3) граждане по поручению общественных советов.

2. В состав субъектов общественного контроля в Республике Казахстан не входят:

- 1) граждане Республики Казахстан, не имеющие поручение общественных советов;
- 2) некоммерческие организации, не имеющие поручение общественных советов;
- 3) иные институты гражданского общества.

По словам А.Б. Дидикина, отсутствие в составе субъектов общественного контроля граждан и общественных объединений, «связано с опасением органов государственной власти, что экспертные заключения граждан и их общественных объединений будут обязательны к рассмотрению и учету

органами государственной власти при любом их содержании в качестве юридических документов, и именно этот аспект послужил аргументом к исключению граждан и их общественных объединений из числа субъектов общественного контроля» [17, с. 21-24].

Однако положения, изложенные в ст. 17 Закона РК «Об общественных советах», противоречат п. 1 ст. 33 Конституции РК, в котором закреплено, что граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

При этом, на необходимость включения граждан, их объединений в качестве субъектов общественного контроля прямо указывается в ст. 16 Закона РК «Об общественных советах», где формулируются цели и задачи общественного контроля. Следовательно, реализация отмеченных задач невозможна, если граждане, их объединения прямо не отнесены в качестве субъектов общественного контроля.

На взгляд О.Н. Коломытцевой, Е.А. Богославского, «другим активным субъектом общественного контроля за деятельностью органов власти выступают средства массовой информации (далее – СМИ), журналисты, осуществляющие независимое журналистское расследование» [18, с. 174]. «Их деятельность, безусловно, реализуется в соответствии с законодательством о СМИ, но по своей природе она похожа на деятельность по осуществлению общественного контроля» [19, с. 20].

В этой связи, считаем, необходимым предусмотреть в Законе РК «Об общественных советах» в качестве субъектов общественного контроля в Республике Казахстан всех граждан, их общественных объединений, средства массовой информации и некоторых других институтов гражданского общества.

В соответствии со ст. 18 Закона РК «О противодействии коррупции», к субъектам противодействия коррупции относятся:

- «1) уполномоченный орган по противодействию коррупции;
- 2) иные субъекты противодействия коррупции – государственные органы, субъекты квазигосударственного сектора, общественные объединения, а также иные физические и юридические лица»[6].

В ст. 23 Закона РК «О противодействии коррупции» указано, что физические лица, общественные объединения и иные юридические лица при противодействии коррупции применяют следующие меры:

- 1) сообщают об известных им фактах совершения коррупционных правонарушений в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;
- 2) вносят предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики по вопросам противодействия коррупции;
- 3) участвуют в формировании антикоррупционной культуры;
- 4) осуществляют взаимодействие с другими субъектами противодействия коррупции и уполномоченным органом по противодействию коррупции;



5) запрашивают и получают в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, от государственных органов информацию о деятельности по противодействию коррупции;

6) проводят исследования, в том числе научные и социологические, по вопросам противодействия коррупции;

7) проводят разъяснительную работу в средствах массовой информации и организуют социально значимые мероприятия по вопросам противодействия коррупции.

Вместе с тем, как было выявлено выше, некоторые субъекты противодействия коррупции, в частности, граждане Республики Казахстан, некоммерческие организации, не имеющие поручение общественных советов, не являются субъектами общественного контроля.

Тем не менее, физические и юридические лица в Республике Казахстан в определенном объеме могут осуществлять общественный контроль в противодействии коррупции в Республике Казахстан посредством осуществления прав, предусмотренных в Законе РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» [5]. В частности, посредством направления обращений государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим лицам со стопроцентным участием государства либо предоставляющим товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа, субъектам крупного предпринимательства.

Согласно пп. 4. ст. 4 Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», обращение – это направленное субъекту, рассматривающему обращение, или должностному лицу индивидуальное или коллективное письменное, устное либо в форме электронного документа, видеоконференцсвязи, видеообращения, предложение, заявление, жалоба, запрос или отклик.

В ст. 14 Закона Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» закреплено, что физическое либо юридическое лицо, подавшее обращение, имеет право:

1) представлять дополнительные документы и материалы в подтверждение своего обращения либо просить об их истребовании;

2) изложить доводы лицу, рассматривающему обращение;

3) ознакомиться с материалами, связанными с рассмотрением его обращения, участвовать в рассмотрении обращения, если это не нарушает права, свободы других лиц;

4) получить мотивированный ответ в письменной или устной форме о принятом решении;

5) требовать возмещения убытков, если они стали результатом нарушений установленного порядка рассмотрения обращений;

6) обжаловать действия (бездействие) должностных лиц либо решение, принятое по обращению;

7) обращаться с ходатайством о прекращении рассмотрения обращения, за исключением случаев, предусмотренных налоговым и таможенным законодательством Республики Казахстан.

Однако ст. 189 Кодекса РК «Об административных правонарушениях» (далее – КоАП РК), «не предусматривает ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц в отношении государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц со стопроцентным участием государства либо предоставляющим товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа» [50].

В связи с этим, считаем необходимым ст. 189 КоАП РК дополнить вышеуказанными субъектами, рассматривающими обращения физических и юридических лиц, в качестве субъектов вышеотмеченного административного правонарушения наряду субъектом крупного предпринимательства.

В научной литературе изложен ряд проблем осуществления гражданами общественного контроля в противодействии коррупции посредством подачи упомянутых обращений.

Так, М.В. Турунов высказывает, что «главным препятствием для участия граждан в борьбе с коррупцией является отсутствие взаимодействия между властными органами и гражданским обществом. Со стороны чиновников наблюдается враждебное отношение к деятельности активистов и общественных организаций, выявляющих факты коррупции. Получить доступ к информации, например, в отношении использования бюджетных средств, оказывается крайне затруднительно, что снижает вероятность выявления коррупционных схем. Кроме того, обращения граждан, как правило, проверяют те же органы, в которых обнаружены конкретные факты коррупции. А деятельность некоммерческих организаций постоянно является предметом внимания со стороны государственных контролирующих органов.» [20, с. 1346].

В.В. Гончаров пишет, что «значительной проблемой в использовании института общественного контроля в борьбе с коррупцией в органах государственной власти и местного самоуправления выступает низкая активность субъектов общественного контроля в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля. Это, во многом, обусловлено, боязнью применения в отношении активистов общественного контроля коррупционерами административного ресурса. Решением данной проблемы могло бы быть внесение в Уголовный кодекс, а также Кодекс об административных правонарушениях статей, предусматривающих уголовную и административную ответственность должностных лиц за правонарушения и преступления, связанные с противодействием общественному контролю в области борьбы с коррупцией.» [9, с. 130].

Из вышеизложенных мнений авторов следует, что причинами низкой активности граждан, некоммерческих организаций и иных институтов

гражданского общества в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля являются:

1) враждебное отношение должностных лиц к деятельности институтов гражданского общества, выявляющих факты коррупции;

2) обращения физических и юридических лиц, как правило, проверяют те же государственные органы, в которых обнаружены конкретные факты коррупции;

3) деятельность институтов гражданского общества, осуществляющих мероприятий общественного антикоррупционного контроля, постоянно является предметом внимания со стороны государственных контролирующих органов;

4) боязнь применения в отношении институтов гражданского общества, осуществляющих мероприятий общественного антикоррупционного контроля, коррупционерами административного ресурса.

В этой связи, с целью устранения вышеуказанных причин низкой активности граждан, некоммерческих организаций и иных институтов гражданского общества в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля предлагаем следующее:

1) в Законе РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» предусмотреть нормы об отводе (самоотводе) субъекта (должностного лица), рассматривающего обращения, а также нормы о разрешении конфликта интересов;

2) в КоАП РК, а также в Уголовном кодексе РК предусмотреть административную и уголовную ответственность должностных лиц за правонарушения и преступления, связанные с противодействием общественному контролю в области борьбы с коррупцией.

Выше было выявлено, что в настоящее время, по сути, единственным субъектом общественного контроля в Республике Казахстан являются общественные советы. Граждане и некоммерческие организации Республики Казахстан могут осуществлять общественный контроль только по поручению общественных советов.

В ч. 1 п. 1, п. 5 ст. 1, пп. пп. 4), 5) 7) ст. 2-2, пп. 6) п. 1 ст. 5, п. 3 ст. 5-1, ч. 2 пп. 4), пп. 7) п. 1 ст. 7, п. п. 2, 4, 5, 6 ст. 8, п. п. 1, 3, 7, 8, ч. 2 пп. 2) п. 9 ст. 9, п. 2 ст. 11, п. 6, ст. 13 Закона РК «Об общественных советах», пп. 15-3) п. 2 ст. Закона РК «О Фонде национального благосостояния» предусмотрены положения, влияющие на независимость общественных советов от объектов общественного контроля.

В свою очередь, в научной литературе касательно независимости общественных советов от объекта общественного контроля ряд авторов отмечают следующее.

Так, М.А. Вахтина пишет, что «такие субъекты общественного контроля как общественные советы при органах исполнительной власти оказались наиболее слабым звеном в ряду субъектов общественного контроля. Общественные советы, которые были наделены консультативно-

совещательными и контрольными функциями, с самого начала отличались высокой степенью аффилированности с государственными структурами, при которых создавались. При наличии положительных примеров, практика формирования общественных советов по-прежнему остается непрозрачной. Состав общественных советов при отсутствии законодательных ограничений формировался преимущественно из числа служащих государственных органов. Возглавлялся совет, как правило, руководителем органа исполнительной власти, а участники часто подбирались по принципу лояльности, так что должной независимости не обеспечивалось. В этой связи, задачи, связанные с реализацией гражданских инициатив, содействием предупреждению и разрешению социальных конфликтов, обеспечением прозрачности и открытости деятельности органов власти (один из ведущих факторов противодействия коррупции) посредством общественных советов эффективно не решались.» [15, с. 79].

А.Б. Дидикин указывает «акцент на общественных советах сам по себе является сильным ограничением практики общественного контроля и его эффективности. Несмотря на открытый порядок приема кандидатур в состав Общественного совета и обозначенный перечень документов, голосование в сети Интернет по кандидатурам проведено не было, иные формы собеседования отсутствовали, что привело к формированию практически недееспособного совещательного органа, характер обсуждений в котором за прошедшее время сводится к заранее известным и формализованным решениям.» [17, с. 21-24].

Е.В. Киричек высказывает, что «несмотря на высокий потенциал общественных советов, их деятельность по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина еще далека от совершенства, поскольку они зачастую становятся просто еще одним инструментом манипуляции общественным мнением... Причиной тому можно назвать как патерналистское отношение органов власти к гражданам и их институтам, так и сохраняющееся у населения, даже в структурах его наиболее активной части, социальное иждивенчество. Дело в том, что многие субъекты общественного контроля формируются «сверху», что ведет к их формализации и профанации сути общественной деятельности. Для них государство создает особые условия, одновременно ограничивая независимых субъектов» [21, с. 204].

Учитывая вышеизложенное, с целью обеспечения независимости общественных советов как субъектов общественного контроля в Республике Казахстан от объектов общественного контроля предлагаем исключить вышеуказанные положения, влияющие на независимость общественных советов от объекта общественного контроля, изложенные в ст. ст. 1, 2-1, 8, 9, 11, 13 Закона РК «Об общественных советах», пп. 15-3) п. 2 ст. Закона Республики Казахстан «О Фонде национального благосостояния».

И.С. Калачиков, А.А. Степанова отмечают, что «роль государства в процессе становления института общественного контроля должна быть только лишь вспомогательной. Мы не должны забывать, что государство – это объект контроля, и такая ситуация может принести значительную долю субъективизма

в построении этого института. Государство, которое вмешивается в процесс самопроизвольного появления субъектов гражданской самоорганизации, выделяя им материальные ресурсы и создавая регулирующие механизмы, неизменно берет под контроль эти структуры, разрушая основы их самоорганизации. Но смысл таких образований заключается не только в потенциальной критичности по отношению к властям, которую они имеют по самой своей природе, но также и в возможной поддержке властей, которую они могут оказать из-за своей сплоченности и неформальных механизмов воздействия на людей.» [22].

Из ст. ст. 1, 5, 5-1, 7 Закона РК «Об общественных советах» следует следующее:

1) общественные советы не являются контрольными органами, т.е. не наделены полномочиями по осуществлению общественных проверок;

2) государственные органы и субъекты квазигосударственного сектора обязаны рассмотреть рекомендации общественных советов и по ним дать мотивированный ответ, но не обязаны их учитывать;

3) общественному совету запрещено разглашать выявленные факты, в частности, факты коррупции, которые связаны со сведениями, составляющими тайну объектов общественного контроля;

4) рекомендации общественного совета рассматривают сами же объекты общественного контроля.

В этой связи, с целью обеспечения эффективности деятельности общественных советов в Республике Казахстан предлагаем следующие:

1) наделить общественных советов правомочиями по осуществлению общественных проверок;

2) установить обязательность рассмотрения и учета рекомендации общественных советов;

3) исключить запрет разглашать выявленные факты, в частности, факты коррупции, которые связаны со сведениями, составляющими тайну объектов общественного контроля;

4) предусмотреть, что рекомендации общественных советов также обязаны рассматривать и учитывать уполномоченные государственные органы, в компетенции которых входит регулирование и контроль деятельности данных объектов общественного контроля.

Подводя итог исследования, проведенного в настоящем пункте, отметим следующее.

1. Единственным субъектом общественного контроля в Республике Казахстан являются общественные советы. Граждане и некоммерческие организации Республики Казахстан могут осуществлять общественный контроль только по поручению общественных советов.

В целях обеспечения реализации конституционного права граждан Республики Казахстан участвовать в управлении делами государства, реализации цели и задач общественного контроля, считаем необходимым предусмотреть в Законе РК «Об общественных советах» в качестве субъектов

общественного контроля в Республике Казахстан всех граждан, их общественных объединений, средства массовой информации и некоторых других институтов гражданского общества.

2. Субъекты противодействия коррупции, в частности, граждане Республики Казахстан, некоммерческие организации, не имеющие поручение общественных советов, не являются субъектами общественного контроля.

3. Физические и юридические лица в Республике Казахстан в определенном объеме могут осуществлять общественный контроль в противодействии коррупции в Республике Казахстан посредством осуществления прав, предусмотренных в Законе Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц». В частности, посредством направления обращений государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим лицам со стопроцентным участием государства либо предоставляющим товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа, субъектам крупного предпринимательства.

4. Ст. 189 КоАП РК не предусматривает ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц в отношении государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц со стопроцентным участием государства либо предоставляющим товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа.

В связи с этим, считаем необходимым ст. 189 КоАП РК дополнить названные объекты общественного контроля в качестве субъектов данного административного правонарушения.

5. Причинами низкой активности граждан, некоммерческих организаций и иных институтов гражданского общества в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля являются:

1) враждебное отношение должностных лиц к деятельности институтов гражданского общества, выявляющих факты коррупции;

2) обращения физических и юридических лиц, как правило, проверяют те же государственные органы, в которых обнаружены конкретные факты коррупции;

3) деятельность институтов гражданского общества, осуществляющих мероприятий общественного антикоррупционного контроля, постоянно является предметом внимания со стороны государственных контролирующих органов;

4) боязнь применения в отношении институтов гражданского общества, осуществляющих мероприятий общественного антикоррупционного контроля, коррупционерами административного ресурса.

В этой связи, с целью устранения вышеуказанных причин низкой активности граждан, некоммерческих организаций и иных институтов

гражданского общества в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля предлагаем следующее:

1) в Законе РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» предусмотреть нормы об отводе (самоотводе) субъекта (должностного лица), рассматривающего обращения, а также нормы о разрешении конфликта интересов;

2) в КоАП РК, а также в Уголовном кодексе РК предусмотреть административную и уголовную ответственность должностных лиц за правонарушения и преступления, связанные с противодействием общественному контролю в области борьбы с коррупцией.

6. С целью обеспечения независимости общественных советов в Республике Казахстан от объектов общественного контроля предлагаем исключить вышеуказанные положения, влияющие на независимость общественных советов от объекта общественного контроля, изложенные в ст. ст. 1, 2-1, 8, 9, 11, 13 Закона РК «Об общественных советах», пп. 15-3) п. 2 ст. Закона РК «О Фонде национального благосостояния».

7. Причинами, способствующими неэффективной деятельности общественного совета в Республике Казахстан являются:

1) общественные советы не являются контрольными органами, т.е. не наделены полномочиями по осуществлению общественных проверок;

2) государственные органы и субъекты квазигосударственного сектора обязаны рассмотреть рекомендации общественных советов и по ним дать мотивированный ответ, но не обязаны их учитывать;

3) общественному совету запрещено разглашать выявленные факты, в частности, факты коррупции, которые связанные со сведениями, составляющими тайну общественного контроля;

4) рекомендации общественного совета рассматривают сами же объекты общественного контроля.

Ввиду этого, с целью обеспечения эффективности деятельности общественных советов в Республике Казахстан предлагаем следующее:

1) наделить общественные советы правомочиями по осуществлению общественных проверок;

2) установить обязательность рассмотрения и учета рекомендации общественных советов;

3) исключить запрет разглашать выявленные факты, в частности, факты коррупции, которые связанные со сведениями, составляющими тайну объектов общественного контроля;

4) предусмотреть, что рекомендации общественных советов также обязаны рассматривать и учитывать уполномоченные государственные органы, в компетенции которых входит регулирование и контроль деятельности данных объектов общественного контроля.

## **Инструменты реализации контрольных функций, а также взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и субъектами квазигосударственного сектора при осуществлении общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан**

Общественное слушание и общественное обсуждение как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан

В данном пункте, исследуем общественное слушание и общественное обсуждение как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан.

В научной литературе представлены две точки зрения о природе общественного слушания как инструмент общественного контроля.

Одни авторы считают, что общественное слушание – это одна из форм участия институтов гражданского общества при осуществлении общественного контроля.

Так, Э.Р. Чернова, С.Л. Ямщикова определяют общественное (публичное) слушание как «собрание граждан, которые организуются субъектом общественного контроля в целях обсуждения вопросов, касающихся деятельности государственных органов либо затрагивающих проблемы реализации и защиты прав и свободы человека и гражданина, интересов некоммерческих организаций» [23, с. 103].

А.Ф. Ноздрачев раскрывает публичные слушания как «форму участия граждан в выработке решений в основном представительных органов и их аппаратов» [24, с. 22].

По мнению других авторов, к примеру, М. А. Очеретиной, публичные слушания являются «конституционно-правовым институтом участия населения публично-территориальных образований в осуществлении публично-властных функций путем открытого непосредственного обсуждения органами власти и гражданами проектов важнейших правовых актов и общественно значимых проблем и вынесения по ним рекомендаций, обязательных для учета компетентными органами власти при принятии соответствующих решений» [25, с. 8].

В научной литературе изложены два взгляда о природе общественного обсуждения как инструмент общественного контроля.

Одни полагают, что общественное слушание – это одна из форм участия институтов гражданского общества при осуществлении общественного контроля.

В частности, Э.Р. Чернова, С.Л. Ямщикова пишут, что общественное обсуждение – это «публичное обсуждение проектов решений государственных органов, а также общественно значимых вопросов, с обязательным участием в таких обсуждениях общественности» [23, с. 102-103].

На взгляд других, к примеру, П.А. Кабанова, общественные обсуждения как инструмент общественного контроля в сфере противодействия коррупции –



это «деятельность по обсуждению заинтересованными лицами (органами публичной власти, институтами гражданского общества, населением) наиболее значимых вопросов, связанных с формированием и реализацией государственной политики противодействия коррупции в целях повышения её эффективности и привлечение внимания государства и общества к этой проблеме» [26, с. 1520].

Таким образом, из вышеизложенного следует, что в научной литературе не сформировано единое понимание природы общественного слушания и общественного обсуждения как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции.

С целью выявления природы вышеуказанных инструментов общественного контроля в противодействии коррупции выявим их соотношение.

В научной литературе представлены следующие мнения о соотношении общественного слушания и общественного обсуждения как инструментов общественного контроля в противодействии коррупции.

Так, Э.Р. Чернова, С.Л. Ямщикова отмечают, что «общественные слушания и общественные обсуждения схожи между собой. Их главное отличие заключается в том, что при общественных слушаниях организуются реальные собрания граждан, а общественные обсуждения могут проводиться в сети Интернет.» [23, с. 103].

А.П. Князев касательно соотношения общественного слушания и общественного обсуждения как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции высказывает следующее: «Первое отличие заключается в формате проведения: общественные (публичные) слушания - это собрание граждан, что предполагает их очное присутствие для обмена мнениями по поставленному вопросу; общественные обсуждения являются в основном мероприятиями заочными, выражение мнения по поставленной на разрешение проблеме не предполагает непосредственного присутствия гражданина в определенное время в определенном месте. Второе отличие заключается в том, что на общественных обсуждениях происходит обмен мнениями (согласно Закону - публичное обсуждение) по общественно значимым вопросам, а также проектам решений органов соответствующего уровня власти и организаций; при проведении общественных (публичных) слушаний происходит обсуждение вопросов, касающихся деятельности органов соответствующего уровня власти и организаций и имеющих особую общественную значимость, либо затрагивающих права и свободы человека, и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.» [27, с. 886-890].

«Во всем остальном общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания схожи:

1) принципы их проведения одинаковы - это публичность, открытость, свобода высказывать свое мнение и вносить предложения и замечания по рассматриваемым вопросам;

2) порядок оформления результатов также схож - организатор мероприятия составляет протокол, который направляется:

а) в органы государственной власти или органы местного самоуправления - в случае проведения общественного обсуждения;

б) в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия, - в случае проведения общественного (публичного) слушания;

3) протокол, составленный по итогам общественного обсуждения или общественного публичного слушания, обнародуется в соответствии с Законом об основах общественного контроля, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.» [27, с. 886-890].

Учитывая вышеизложенное, на наш взгляд, по природе общественное слушание и общественное обсуждение как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции являются формами взаимодействия субъектов общественного контроля с объектами общественного контроля при осуществлении общественного контроля в противодействии коррупции, отличающиеся формами и порядком их проведения. Общественное слушание проводится в форме коллегиального участия субъектов общественного контроля в определенное время. А общественное обсуждение – в форме единоличного участия субъектов общественного контроля в любое время в определенном промежутке времени. Как общественное слушание, так и общественное обсуждение могут проводиться в интернете. Например, общественное слушание может проводиться посредством программ Zoom, Microsoft teams, а общественное обсуждение – на определенном сайте. Общественное слушание проводится в порядке обсуждения, а общественное обсуждение – в порядке выражения мнений.

Из п. 2 ст. 18 Закона РК «Об общественных советах» следует следующее:

Во-первых, Закон РК «Об общественных советах» общественное слушание определяет как процедура общественного контроля.

Однако, как было выше выявлено, общественное слушание, является одной из форм взаимодействия субъектов общественного контроля с объектами общественного контроля при осуществлении общественного контроля, во-вторых, данные формы взаимодействия являются одним из инструментов (форм) общественного контроля, а не процедурой общественного контроля.

Во-вторых, предметом общественного слушания составляют следующие вопросы:

1) обсуждение проектов бюджетных программ администратора бюджетных программ, проектов стратегических планов или программ развития территорий, проектов государственных программ;

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

3) рассмотрение обращений физических и юридических лиц по вопросам соответствующей сферы деятельности государственного органа, а также региона;

4) обсуждение проектов стратегий и планов развития, представленных субъектами квазигосударственного сектора.

Вместе с тем, настоящим исследованием выявлено, что предметом общественного контроля являются:

1) формирование и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления;

2) деятельность юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий;

3) соблюдение государственными органами, органами местного самоуправления, государственными организациями, организациями органов местного самоуправления прав и законных интересов граждан.

Из вышеизложенного видно, что в определении понятия общественного слушания, изложенного в Законе РК «Об общественных советах», предусмотрен не весь объем предмета общественного контроля.

Понятие общественное обсуждение в Законе РК «Об общественных советах» отсутствует.

В этой связи, с учетом вышеизложенного, предлагаем предусмотреть в Законе РК «Об общественных советах» следующие сформированные нами определения понятий «общественное слушание» и «обсуждение».

1. Общественное слушание как инструмент общественного контроля – это форма взаимодействия субъектов общественного контроля с объектами общественного контроля, осуществляемая в форме коллегиального участия субъектов общественного контроля в публичном обсуждении формирования и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, соблюдения государственными органами, органами местного самоуправления, государственными организациями, организациями органов местного самоуправления прав и законных интересов граждан, а также деятельности юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий.

2. Общественное обсуждение как инструмент общественного контроля – это форма взаимодействия субъектов общественного контроля с объектами общественного контроля, осуществляемая в форме единоличного участия субъектов общественного контроля в публичном выражении мнений о формировании и деятельности органов государственной власти, и местного самоуправления, соблюдении государственными органами, органами местного самоуправления, государственными организациями, организациями органов местного самоуправления прав и законных интересов граждан, а также деятельности юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий.

Касательно проблемы формального проведения общественных слушаний М.В. Демидов высказывает, что «в целом исследование сложившейся практики

проведения общественных (публичных) слушаний показывает, что они как по проектам бюджетов и годовых отчетов об их исполнении, так и по другим вопросам нередко носят формальный характер. Принимаемые на них итоговые документы не имеют действенной силы.» [28, с. 83-84]. На его взгляд, «здесь можно выделить два основных фактора:

– во-первых, опубликованные в средствах массовой информации законопроекты и проекты правовых актов по бюджетам и отчетам об их исполнении имеют свою определенную специфику. Их понимание и анализ нередко затруднительны для большей части населения, особенно в таких образованиях, которые относятся к категории городских и сельских поселений. Это связано с тем, что проверка достоверности различных статей доходов и расходов бюджетов различных уровней, возможность оценки, насколько эффективно и целесообразно будут расходоваться или израсходованы бюджетные средства, требует наличия определенных профессиональных знаний в области финансов, экономики и юриспруденции. Такая ситуация создает определенные трудности для участников слушаний и препятствует даже квалифицированной оценке этим финансовым документам и внесению конкретных предложений;

– во-вторых, на сегодняшний день еще не сформировался действенный механизм реализации итоговых документов публичных слушаний и порядок привлечения к ответственности органов и должностных лиц за их неисполнение. Практически отсутствует система информирования участников слушаний, в целом населения о предпринятых мерах по выполнению рекомендаций слушаний. Поэтому необходима конкретная организаторская работа, прежде всего, со стороны законодательных органов власти и представительных органов местного самоуправления по реализации итоговых документов общественных (публичных) слушаний.» [28, с. 83-84].

В.В. Степанова указывает, что в своих ответах государственные органы отмечают «спорность экономического эффекта от системы независимого общественного контроля как общественное обсуждение на интернет портале без конкретных расчетов затрат на организационные мероприятия с учетом различных факторов, влияющих на экономическую эффективность. Поэтому на сегодняшний день большое значение имеют выработка качественных методических указаний по осуществлению общественного контроля, профессиональный подход к его осуществлению и содействие органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия.» [29, с. 335].

В п. 9 ст. 21 Закона РК «Об общественных советах», рекомендации, принятые на основе итогового протокола общественного слушания, направляются председателем Общественного совета объектам общественного контроля, уполномоченным органам и СМИ.

Однако, в п. 1 ст. 9 Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» отражено, что субъекты и должностные лица в пределах своей компетенции:

1) обеспечивают объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращений физических и юридических лиц, в случае необходимости - с их участием;

2) принимают меры, направленные на восстановление нарушенных прав и свобод физических и юридических лиц;

3) информируют заявителей о результатах рассмотрения их обращений и принятых мерах;

4) уведомляют заявителей о направлении их обращений на рассмотрение другим субъектам или должностным лицам в соответствии с их компетенцией.

Таким образом, из вышеизложенных норм видно, что уполномоченные органы не обязаны исполнять рекомендации общественных советов, принятые на основе итогового протокола общественного слушания, кроме принятия мер, направленных на восстановление нарушенных прав и свобод физических и юридических лиц.

Учитывая вышеотмеченное, на наш взгляд, для решения проблем формального проведения общественного слушания и общественного обсуждения как инструментов общественного контроля в противодействии коррупции необходимо следующее:

1) установление полномочий уполномоченных органов, объектов общественного контроля, по организации и осуществлению мероприятий по реализации итоговых документов общественных слушаний и общественных обсуждений;

2) установление ответственности государственных органов и органов местного самоуправления, и их организации за неисполнение итоговых документов общественных слушаний и общественных обсуждений;

3) установление обязанности государственных органов и органов местного самоуправления, и их организации по сообщению субъектов общественного контроля об исполнении итоговых документов общественных слушаний и общественных обсуждений;

4) проведение общественных слушаний и общественных обсуждений между компетентными субъектами общественного контроля и на основе методических указаний по их проведению.

В научной литературе изложены ряд взглядов о проблеме неэффективности общественного обсуждения как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции.

Так, П.А. Кабанов отмечает, что в настоящее время «еще не сложилась практика регулярных общественных обсуждений вопросов противодействия коррупции в силу различных причин. Таковыми можно признать, например, организационные причины, связанные с низкой активностью (инертностью) институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции либо правовые причины, обусловленные отсутствием правового регулирования механизмов общественных обсуждений в сфере противодействия коррупции.» [26, с. 1520-1521].

О.С. Батова, указывает «следующие причины неэффективности института общественных (публичных) обсуждений:

1. Ранняя стадия подготовки нормативных правовых актов не выполняет заложенной функции: практически все уведомления низко информативны; отсутствует публичное планирование нормотворческой деятельности; к этапу размещения уведомления проект нормативного правового акта, как правило, уже в каком-то виде сформирован.

2. Большое количество процедур, использующих публичные обсуждения.

3. Проблема отбора наиболее значимых проектов нормативных правовых актов для обсуждений: на интернет портале для публичного обсуждения размещается порядка несколько тысяч актов в год; участникам различных публичных консультаций трудно ориентироваться в потоке поступающих на обсуждение проектов актов, поэтому важные проекты нормативных правовых актов остаются не обсужденными, и наоборот.

4. Недостаточное методическое обеспечение публичных обсуждений.»[30, с. 57].

По словам О.С. Батовой, «это порождает низкий уровень результативности и эффективности общественного участия в общественном обсуждении нормативных правовых актов. Важно создать работающие механизмы недопущения необоснованного не учёта государственными органами исполнительной власти мнений, поступивших в рамках публичных обсуждений.» [30, с. 57].

В.В. Степанова высказывает, что эффективность от общественного обсуждения как инструмент общественного контроля до сих пор крайне низка. «Основная причина таких результатов – слабая активность граждан именно на самом портале. Вполне вероятно, что причина кроется в чрезмерном обилии проектов и отсутствии их разделения «технические» и «общественно значимые», что дезориентирует даже обладающих профессиональными навыками граждан и рассеивает их внимание, отвлекает большим объемом незначительных с точки зрения общественной значимости нормативно-правовых актов от по-настоящему нуждающихся в общественном обсуждении.» [29, с. 333-334].

В свою очередь, А.П. Князев пишет, что «следует исключить использование абстрактных категорий, как «общественно значимые вопросы» и «вопросы, имеющие особую общественную значимость» в связи с тем, что на практике представляется весьма затруднительным определить, какие вопросы следует относить к указанным, а какие нет, возрастает роль субъективного фактора.» [27, с. 886-890].

Таким образом, из вышеизложенных мнений авторов следует, что одной из причин неэффективности общественного обсуждения как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции состоит в низком участии субъектов общественного контроля обсуждении предмета общественного контроля на интернет-портале.

Согласно п. 2 ст. 20 Закона РК «О правовых актах», «центральные государственные органы, местные представительные и исполнительные органы уведомляют общественные советы о размещении на интернет-портале открытых нормативных правовых актов консультативного документа или соответствующего проекта нормативного правового акта, касающегося прав, свобод и обязанностей граждан, для его публичного обсуждения» [52].

Из данной нормы следует, что институты гражданского общества в Республике Казахстан, кроме общественных советов, не вправе участвовать в публичном обсуждении консультативного документа или соответствующего проекта нормативного правового акта, касающегося прав, свобод и обязанностей граждан.

В связи с этим, считаем необходимым в ст. 20 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» дополнить некоторыми институтами гражданского общества.

При этом в ч. 3 п. 2 ст. 20 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» указано, что в случае непредставления общественным советом рекомендаций в установленный государственным органом срок консультативный документ или проект нормативного правового акта считается согласованным без замечаний.

В то же время в пп. 6) п. 50 Регламента Правительства РК закреплено, что «вносимые государственными органами в Канцелярию проекты постановлений Правительства, подготовленные на государственном и русском языках, должны содержать, в том числе и рекомендации общественного совета в случае, если проект постановления затрагивает права, свободы и обязанности граждан, за исключением случаев, когда создание общественного совета в государственном органе не предусмотрено Законом Республики Казахстан «Об общественных советах». В случае несогласия с рекомендациями государственный орган-разработчик проекта должен привести аргументированное обоснование причин несогласия. Рекомендации общественного совета не прикладываются в случае непредставления их в установленный срок.» [53].

Из данных норм видно, что центральные государственные органы, местные представительные и исполнительные органы могут не уведомить общественные советы о размещении на интернет-портале открытых нормативных правовых актов консультативного документа или соответствующего проекта нормативного правового акта, касающегося прав, свобод и обязанностей граждан, для его публичного обсуждения.

В этой связи, предлагаем в пп. 6) п. 50 Регламента Правительства Республики Казахстан дополнить перечень документов к проектам постановлений Правительства, вносимым государственными органами в Канцелярию, документом о подтверждении уведомлений общественных советов о размещении на интернет-портале открытых проектов упомянутых нормативных правовых актов с визой председателей общественных советов.

Подводя итог исследования, проведенного в настоящем пункте, отметим следующее.

1. По природе общественное слушание и общественное обсуждение как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции являются формами взаимодействия субъектов общественного контроля с объектами общественного контроля при осуществлении общественного контроля в противодействии коррупции, отличающиеся формам и порядкам их проведения. Общественное слушание проводится в форме коллегиального участия субъектов общественного контроля в определенное время. А общественное обсуждение – в форме единоличного участия субъектов общественного контроля в любое время в определенной промежутки времени. Как общественное слушание, так и общественное обсуждение могут проводиться в интернете. Например, общественное слушание может проводиться посредством программ Zoom, Microsoft teams, а общественное обсуждение – на определенном сайте. Общественное слушание проводится в порядке обсуждения, а общественное обсуждение – в порядке выражения мнений.

2. В Законе РК «Об общественных советах» общественное слушание определяется как процедура общественного контроля. При этом, в данном определении предусмотрен не весь объем предмета общественного контроля. Понятие общественное обсуждение в Законе РК «Об общественных советах» отсутствует.

В этой связи, предлагаем предусмотреть в Законе РК «Об общественных советах» следующие сформированные нами определения понятий «общественное слушание» и «обсуждение».

1. Общественное слушание как инструмент общественного контроля – это форма взаимодействия субъектов общественного контроля с объектами общественного контроля, осуществляемая в форме коллегиального участия субъектов общественного контроля в публичном обсуждении формирования и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, соблюдения государственными органами, органами местного самоуправления, государственными организациями, организациями органов местного самоуправления прав и законных интересов граждан, а также деятельности юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий.

2. Общественное обсуждение как инструмент общественного контроля – это форма взаимодействия субъектов общественного контроля с объектами общественного контроля, осуществляемая в форме единоличного участия субъектов общественного контроля в публичном выражении мнений о формировании и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, соблюдении государственными органами, органами местного самоуправления, государственными организациями, организациями органов местного самоуправления прав и законных интересов граждан, а также деятельности юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий.



3. С целью решения проблемы формального проведения общественного слушания и общественного обсуждения как инструментов общественного контроля в противодействии коррупции предлагаем следующее:

1) установление полномочий уполномоченных органов, объектов общественного контроля по организации и осуществлению мероприятий по реализации итоговых документов общественных слушаний и общественных обсуждений;

2) установление ответственности государственных органов и органов местного самоуправления, и их организации за неисполнение итоговых документов общественных слушаний и общественных обсуждений;

3) установление обязанности государственных органов и органов местного самоуправления, и их организации по сообщению субъектов общественного контроля об исполнении итоговых документов общественных слушаний и общественных обсуждений;

4) проведение общественных слушаний и общественных обсуждений между компетентными субъектами общественного контроля, и на основе методических указаний по их проведению.

4. В настоящее время в Республике Казахстан институты гражданского общества, кроме общественных советов, не вправе участвовать в публичном обсуждении консультативного документа или соответствующего проекта нормативного правового акта, касающегося прав, свобод и обязанностей граждан.

Одной из причин неэффективности общественного обсуждения как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции состоит в низком участии субъектов общественного контроля в публичном обсуждении предмета общественного контроля на интернет-портале.

В этой связи, а также с целью повышения активности субъектов общественного контроля в публичном обсуждении на интернет-портале предлагаем следующее:

1) в ст. 20 Закона РК «О правовых актах» дополнить некоторыми институтами гражданского общества;

2) в пп. 6) п. 50 Регламента Правительства РК дополнить перечень документов к проектам постановлений Правительства, вносимым государственными органами в Канцелярию, документом, подтверждающим уведомления общественных советов о размещении на интернет-портале упомянутых проектов нормативных правовых актов с визой председателей общественных советов.

Далее исследуем общественный мониторинг и общественная проверка как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан.

Общественный мониторинг и общественная проверка как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан

В научной литературе представлены следующие точки зрения о целях общественного мониторинга как инструмента общественного контроля:

Так, по словам Э.Р. Черновой, С.Л. Ямшиковой, целями деятельности субъектов общественного контроля выступают с одной стороны «поиск проблемных моментов в работе государственных органов, а с другой – предложение таких действий для решения этих проблем, которые в том числе могли бы повышать уровень доверия между государственными органами и обществом. По данному направлению могут применять два мероприятия: 1) противодействие анонимности государственных органов. С этой целью участниками общественного контроля у государственных органов проводятся проверки документов и т.д.; 2) повышение открытости и доступности государственных органов, которая включает в себя проверки структурных подразделений государственных органов, проходящих как одновременно, так и в разное время в отдельных городах и регионах.» [23, с. 102].

П.А. Кабанов отмечает, что цель общественного мониторинга как инструмента общественного контроля «совпадает с одной из целей общественного контроля – объективная общественная оценка деятельности объектов общественного контроля» [31, с. 1325-1326].

В свою очередь, в настоящем исследовании нами было выявлено следующие цели общественного контроля:

- 1) достижение правопорядка;
- 2) повышение качества и эффективности деятельности государственных органов;
- 3) обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- 4) обеспечение формирования и функционирования государственных органов в соответствии с действующим законодательством;
- 5) недопущение присвоения или узурпации публичной власти отдельными государственными органами и их должностными лицами.

Таким образом, из вышеизложенного следует, что в п. 2 ст. 20 Закона Республики Казахстан «Об общественных советах» закреплена узкая цель общественного мониторинга.

В этой связи, считаем необходимым расширить цель общественного мониторинга, изложенную в вышеуказанном пункте.

В настоящее время в законодательстве Республики Казахстан отсутствует институт общественного мониторинга как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции.

На взгляд П.А. Кабанова, общественный антикоррупционный мониторинг как инструмент общественного контроля за деятельностью органов публичной власти – это «профессиональная деятельность по измерению состояния коррупции или ее отдельных видов, причин коррупции (коррупционных и/или коррупциогенных факторов) и эффективности противодействия коррупции в органах публичной власти, государственных организаций и организаций местного самоуправления, иных органах и организациях, осуществляющих отдельные публичные полномочия, организуемая и осуществляемая субъектами общественного контроля по собственной инициативе в соответствии с

разработанными (избранными) ими самостоятельно процедурными и технологическими документами (правилами, порядком и/или методиками) за счет собственных средств» [31, с. 1329].

При этом, П.А. Кабанов указывает, что общественный антикоррупционный мониторинг как инструмент общественного контроля является дополнительным к официальному антикоррупционному мониторингу [31, с. 1330].

Согласно ст. 7 Закона РК «О противодействии коррупции», антикоррупционный мониторинг – это деятельность субъектов противодействия коррупции по сбору, обработке, обобщению, анализу и оценке информации, касающейся эффективности антикоррупционной политики, состояния правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции, а также восприятия и оценки уровня коррупции обществом.

Целью антикоррупционного мониторинга является оценка правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции.

Источниками антикоррупционного мониторинга являются правовая статистика и обращения физических и юридических лиц, сведения неправительственных и международных организаций, данные социологических опросов и публикаций в средствах массовой информации, а также иные не запрещенные законом источники информации.

В свою очередь, П.А. Кабанов касательно предмета, цели, содержания и источника общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля, в противодействии коррупции отмечает следующее.

«Предметом общественного антикоррупционного мониторинга, как формы общественного контроля, должны выступать качественные и количественные показатели, характеризующие:

а) состояние коррупции или ее отдельных видов в органах публичной власти, государственных организаций и организаций местного самоуправления, иных органах и организациях, осуществляющих отдельные публичные полномочия;

б) причины коррупции (коррупционные и/или коррупциогенные факторы) в органах публичной власти, государственных организаций и организаций местного самоуправления, иных органах и организациях, осуществляющих публичные полномочия;

в) эффективность противодействия коррупции в органах публичной власти, государственных организаций и организаций местного самоуправления, иных органах и организациях, осуществляющих отдельные публичные полномочия.» [31, с. 1327-1328].

«Основной целью общественного антикоррупционного мониторинга как инструмента общественного контроля должна совпадать с целью антикоррупционного мониторинга, осуществляемого органами публичной власти — объективная оценка (диагностика) состояния коррупции или ее отдельных видов, причин коррупции и эффективности противодействия коррупции в органах публичной власти, государственных организаций и

организаций местно самоуправления, иных органах и организациях, осуществляющих отдельные публичные полномочия» [31, с. 1327-1328].

«Содержание общественного антикоррупционного мониторинга заключается в измерении с использованием определенных количественных и качественных показателей, характеризующих состояние коррупции и ее отдельных видов, причин коррупции (коррупционных и/или коррупциогенных факторов) и эффективность принимаемых антикоррупционных мер в органах публичной власти, государственных организаций и организаций местного самоуправления, иных органах и организациях, осуществляющих отдельные публичные полномочия» [31, с. 1327-1328].

Количественные и качественные показатели общественного антикоррупционного мониторинга «должны быть основаны, как на данных официальной статистики органов публичной власти, так и на собственных измерениях в сфере противодействия коррупции с помощью общепризнанных технологий их осуществления, обработки и интерпретации» [31, с. 1327-1328].

При этом, как отмечают специалисты, «общественный мониторинг должен основываться не только на исследовании статистических показателей деятельности, но и на изучении документов (решений)» [32], созданных в процессе антикоррупционной деятельности (протоколов заседаний антикоррупционных органов (советов и комиссий)).

В качестве источников информации для осуществления общественного антикоррупционного мониторинга «могут выступать публикации средств массовой коммуникации по вопросам противодействия коррупции в органах публичной власти» [33, с. 42-44], а также проведенные социологические исследования по вопросам противодействия коррупции [34, с. 39-43] в органах публичной власти и другие источники, производные от официальных источников.» [31, с. 1327-1328].

Таким образом, из вышеизложенного вытекает, что между элементами антикоррупционного мониторинга, предусмотренными в Законе РК «О противодействии коррупции», и элементами общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции, изложенными в научной литературе, имеются некоторые отличия.

Касательно результатов общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля, ст. 20 Закона РК «Об общественных советах» предусматривает, что на основании заключения общественного мониторинга Общественным советом принимаются и направляются рекомендации в соответствующие государственные органы, субъекты квазигосударственного сектора.

Вместе с тем, одной из причин неэффективности общественного мониторинга, как инструмента в противодействии коррупции состоит в не учете результатов общественного мониторинга органами публичной власти.

По данной проблеме в научной литературе изложены следующие взгляды авторов.

Так, А.Б. Дидикин высказывает, что «оптимальное использование результатов мониторинга, как юридического основания принятия решений органами публичной власти является особо важным вопросом. Практика показывает, что рекомендательный характер поступающей от общественников информации часто не побуждает органов публичной власти к ее учету.» [17, с. 21-24].

П.А. Кабанов пишет, что «необходимо обратить внимание на то, что именно общественный антикоррупционный мониторинг, как средство общественного контроля может качественно осуществляться субъектами общественного контроля независимо от государственных органов и органов местного самоуправления.

При квалифицированном, беспристрастном и объективном проведении общественного антикоррупционного мониторинга его результаты должны учитываться органами публичной власти при формировании и реализации государственной политики противодействия коррупции.» [31, с. 1330].

В свою очередь, в соответствии с п. 4 ст. 7 Закона РК «О противодействии коррупции», результаты антикоррупционного мониторинга могут являться основанием для проведения анализа коррупционных рисков, а также совершенствования мер, направленных на формирование антикоррупционной культуры.

В п. 5 ст. 8 Закона РК «О противодействии коррупции» указано, что государственные органы, организации и субъекты квазигосударственного сектора осуществляют внутренний анализ коррупционных рисков, по результатам которого принимают меры по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений.

Учитывая вышеизложенное, а также с целью решения проблемы неэффективности общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции, в связи с не учетом органами публичной власти результатов общественного мониторинга, предлагаем результаты общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции законодательно признать обязательным для исполнения уполномоченным органом по противодействию коррупции и объектами общественного контроля.

Далее рассмотрим общественную проверку, как инструмент общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан.

В Законе РК «Об общественных советах» отсутствуют нормы, регламентирующие общественную проверку, как инструмент общественного контроля, в связи с тем, что общественные советы в Республике Казахстан не наделены контрольными функциями.

Вместе с тем в Российской Федерации, согласно п. 1 ст. 13 Федерального закона РФ (далее – ФЗ РФ) «Об основах общественного контроля в РФ», общественные советы выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля [54].

Кроме того, В.С. Елисеева отмечает, что «исходя из стадийного подхода к пониманию сущности общественного мониторинга, необходимо отметить, что общественный мониторинг является неотделимой частью – основанием общественной проверки. Представляется, что разделение этих стадий общественного контроля нивелирует и смысловую (наблюдение не может быть самоцелью мониторинга, без логической составляющей – анализа, сопоставления, обобщения и т. д. – он не имеет смысла), и правовую составляющую общественного мониторинга.» [35, с. 100-105].

По словам Э.Р. Черновой, С.Л. Ямшиковой, «под общественной проверкой понимается процесс сбора и оценки сведений, проверки фактов и обстоятельств, которые касаются деятельности государственных органов. В отличие от общественного мониторинга, общественная проверка может проводиться только субъектами общественного контроля.» [23, с. 102]. «Перед проведением общественной проверки должен проводиться общественный мониторинг или общественная экспертиза, или иные формы общественного контроля, такие как общественные слушания, обсуждения» [36, с. 47].

В этой связи, а также с целью решения проблемы неэффективности общественного мониторинга, обеспечения смысловой и правовой составляющей общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан, считаем необходимым предусмотреть в Законе РК «Об общественных советах» положения об общественной проверке, как инструмента общественного контроля, а также наделить общественные советы контрольными функциями.

Подводя итог исследования, проведенного в настоящем пункте, отметим следующее.

1. В п. 2 ст. 20 Закона РК «Об общественных советах» закреплена узкая цель общественного мониторинга. В связи с этим, считаем необходимым в данном пункте расширить цель общественного мониторинга.

2. В настоящее время в законодательстве Республики Казахстан отсутствует институт общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции.

3. Между элементами антикоррупционного мониторинга, предусмотренными в Законе Республики Казахстан «О противодействии коррупции», и элементами общественного мониторинга как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции, изложенными в научной литературе, имеются некоторые отличия.

4. С целью решения проблемы неэффективности общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции, в связи с не учетом органами публичной власти результатов общественного мониторинга, предлагаем результаты общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции законодательно признать обязательным для исполнения уполномоченным органом по противодействию коррупции и объектами общественного контроля.

5. С целью решения проблемы неэффективности общественного мониторинга, обеспечения смысловой и правовой составляющей общественного мониторинга как инструмента общественного контроля, считаем необходимым предусмотреть в Законе Республики Казахстан «Об общественных советах» положения об общественной проверке как инструмента общественного контроля, а также наделить общественные советы контрольными функциями.

Далее исследуем общественную экспертизу как инструмент общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан.

Общественная экспертиза как инструмент общественного контроля в противодействии коррупции в Республике Казахстан

В научной литературе представлены три точки зрения о природе общественной экспертизы, как инструмента общественного контроля.

Одни считают, что по природе общественная экспертиза – это экспертная деятельность.

По словам Т.В. Троицкой, под общественной экспертизой следует понимать «экспертную деятельность по проведению анализа и оценки решений властных органов управленческого характера, способных воздействовать на условия жизни в обществе» [37].

Другие, к примеру, Э.Р. Чернова, С.Л. Ямщикова, полагают, что по природе общественная экспертиза – это «оценка актов, решений, документов и иных материалов, действий (бездействия) государственных органов с привлечением специалистов на общественных началах» [23, с. 102].

По мнению третьих, в частности, В.И. Захаровой, общественная экспертиза – это «участие населения в экспертных исследованиях объектов, имеющих социальную значимость (законы, проекты, программы и т.д.), на добровольной основе, в ходе которого находят свое выражение мнение и отношение большой группы общества к совокупности фактов и событий, затрагивающих или способных затронуть потребности и интересы участников общественной жизни» [38].

С позиции Закона РК «Об общественных советах», по природе общественная экспертиза – это процедура общественного контроля.

Так, в соответствии с п. 3 ст. 18 Закона РК «Об общественных советах», общественная экспертиза – это процедура общественного контроля, основанная на использовании субъектами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта для исследования, анализа и оценки на предмет соблюдения общественных интересов по сохранению благоприятной для жизни и здоровья граждан окружающей среды, а также исключению факторов, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасности физических лиц, населенных пунктов и производственных объектов.

В свою очередь, с позиции ФЗ РК «Об основах общественного контроля в РФ», по природе общественная экспертиза – это анализ, оценка и проверка объекта общественной экспертизы.

В частности, согласно п. 1 ст. 22 ФЗ РФ «Об основах общественного контроля в РФ», «под общественной экспертизой в данном ФЗ понимаются основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций» [54].

С целью выявления природы общественной экспертизы рассмотрим цели, выявим объекты и субъекты общественной экспертизы, как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции.

В научной литературе изложены следующие точки зрения о целях общественной экспертизы, как инструмента общественного контроля.

М.В. Шедий пишет, что «суть практической реализации общественной экспертизы решений и действий власти состоит в политико-правовом анализе таких актов и документов. Правовой аспект экспертизы заключается в анализе соответствия решений и действий органов власти, и их должностных лиц нормам Конституции, международных актов о правах и свободах человека и гражданина, действующего национального законодательства, понимаемого в широком смысле как совокупность законов и принятых в соответствии с ними подзаконных и других нормативных правовых актов. Политический аспект – в анализе направленности решений и действий органов власти и их должностных лиц на эффективное решение проблем в различных сферах жизнедеятельности общества, и государства в интересах всех граждан, и в целях общественного развития, а не в частных или групповых интересах.» [13, с. 125].

Моисеева К.А., Короткова О.А. отмечают, что «при проведении общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, основное внимание уделяется обоснованности его принятия с социальной точки зрения, соответствия его основных идей удовлетворению человеческих и общественных потребностей, а также законодательному выполнению функций примирения противоречий социального характера и сглаживания социального расслоения» [40, с. 12]. «Перед экспертом встает ряд вопросов, на которые он должен ответить после проведения общественной экспертизы, в том числе: отсутствие (наличие) противоречий интересов, выраженных в данном проекте с интересами, которые нашли отражение в иных нормативных актах; последствия применения данного нормативного правового акта в виде ущемления комплекса прав и законных интересов человека, общества и государства (либо



отсутствие таковых последствий); наличие (отсутствие) возможности согласования интересов, которые конкурируют между собой и т.д.» [39, с. 325].

Далее выявим объекты общественной экспертизы, как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции.

В научной литературе представлены следующие взгляды об объекте общественной экспертизы, как инструмента общественного контроля.

Так, Э.Р. Чернова, С.Л. Ямщикова отмечают, что «объектом оценки общественной экспертизы могут выступать нормативный акт, затрагивающий права, свободы и интересы граждан, законопроекты, а также существенные решения правоохранительных органов» [23, с. 102].

А.А. Гончарова указывает, что «объект общественной экспертизы – это то, что изучается исследователем при проведении экспертного анализа: явление или предмет, существующий независимо от воли эксперта. Можно выделить следующие виды объектов общественной экспертизы: 1) проекты нормативных правовых актов и иных документов; 2) действующие нормативные правовые акты и иные документы; 3) действия (бездействия).» [41, с. 162].

Из вышеизложенных мнений авторов объектами общественной экспертизы, как инструмента общественного контроля являются: 1) проекты нормативных правовых актов; 2) проекты иных документов; 3) действующие нормативные правовые акты; 4) действующие иные документы; 5) решения; 6) действие (бездействие).

Вместе с тем, Ю.С. Печегина высказывает, что «представляется неоправданным применение для обозначения объектов экспертизы, таких понятий, как «акт», «решение», «документ», так как они не имеют легальных определений, в связи с чем, могут подлежать расширительному толкованию» [42, с. 111-112]. Так, например, «к решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций» [43, с. 38]. «Применение такого емкого термина предоставляет возможность проведения общественной экспертизы, в том числе в отношении судебных решений, что без отдельной правовой регламентации, может быть не совместимо с конституционным принципом независимости судей и гарантиями его реализации, прерогативой судебных органов на оценку законности судебных актов» [42, с. 111-112].

Среди возможных объектов общественной экспертизы также названы «действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с законами отдельные публичные полномочия, что также вступает в противоречие со сложившимися в науке представлениями об объекте экспертизы» [42, с. 111-112].

Вопрос об отнесении к объектам экспертизы различного рода процессов (действий) в теории экспертизы остается дискуссионным [42, с. 111-112]: Г. М.

Надгорный решает этот вопрос положительно [44, с. 68], В. М. Галкин отрицает возможность причисления процессов к объектам экспертизы [45, с. 45].

Касательно общественной экспертизы действий (бездействия) А.А. Гончарова пишет, что «представляется, что в настоящее время потребность в проведении общественной экспертизы действий (бездействия) властных субъектов действительно отсутствует. Это связано с тем, что практически любое действие зафиксировано в актах, материалах и других документах, издаваемых соответствующими субъектами, и общественной экспертизы в отношении этих документов либо их проектов вполне достаточно для осуществления качественного и всестороннего общественного контроля.» [41, с. 164].

Учитывая вышеизложенное, на наш взгляд, объектами общественной экспертизы являются проекты правовых актов, действующие правовые акты, проекты решений, за исключением актов судов и судьи, действующие решения, за исключением актов судов и судьи, документы и иные материалы объектов общественного контроля.

Из ч. 2 ст. 22 Закона РК «Об общественных советах» следует, что, во-первых, объектами общественной экспертизы в Республике Казахстан являются только проекты решений, во-вторых, объектами общественной экспертизы в Республике Казахстан не являются проекты правовых актов, действующие правовые акты, проекты решений, за исключением актов судов и судьи, действующие решения, документы и иные материалы объектов общественного контроля.

В свою очередь, в научной литературе изложены следующие мнения о проведении общественной экспертизы в отношении проектов и действующих нормативных правовых актов.

С.М. Рахметов, А.К. Канатов подчеркивают «необходимость создания независимой общественной экспертизы проектов законодательных актов, формируемой «снизу» из числа видных ученых различных отраслей науки, а также практиков с большим управленческим опытом (не входящих в официальные государственные структуры), общественных деятелей, отдельных граждан и их объединений» [46, с. 51].

А.А. Гончарова высказывает, что «проекты нормативных правовых актов наиболее часто выступают объектами общественной экспертизы по вполне понятным причинам: во-первых, нормативный правовой акт как документ, действие которого рассчитано многократное применение и распространяется на неопределенный круг лиц, изначально является значимым. Во-вторых, в отличие от общественной экспертизы действующих документов, проекты подвергаются корректировке в соответствии с результатами общественной экспертизы в более простом порядке, к тому же общественная экспертиза уже на этапе принятия закона позволяет выявить и нивелировать риски, связанные с принятием нормативного правового акта. Общественной экспертизе могут подвергаться проекты не только нормативных правовых актов, но и иных документов. К последним можно отнести, например, в рамках общественной

экологической экспертизы: проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды; проекты соглашений о разделе продукции; материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и т.д.» [41, с. 163].

Ю.С. Печегина пишет, что «положительно можно оценить нормативное закрепление возможности общественной экспертизы действующих правовых актов. В практике правотворчества понятие общественной экспертизы связывалось преимущественно с анализом проектов правовых актов. Общественная экспертиза именно проектов правовых актов вполне оправдана в связи с тем, что производится на стадии их разработки с целью обеспечения учета общественных интересов, апробирования новых норм. Проведение общественной экспертизы в отношении действующих нормативных правовых актов не противоречит ее основному назначению и может быть рассмотрено в качестве средства повышения качества нормативных предписаний и их корректировки с учетом изменения социальных реалий, инициирования процедуры признания этих актов утратившими силу.» [42, с. 111].

В этой связи, считаем необходимым предусмотреть в Законе Республики Казахстан «Об общественных советах» также такие объекты общественной экспертизы как проекты правовых актов, действующие правовые акты, проекты решений, за исключением актов судов и судьи, документы и иные материалы объектов общественного контроля.

Далее выявим субъекты общественной экспертизы как инструмент общественного контроля в противодействии экспертизе.

Ю.С. Печегина отмечает, что «под субъектом общественной экспертизы следует понимать конкретного исполнителя (группу исполнителей), проводящих экспертный анализ и готовящих экспертное заключение. Органы государственной власти и местного самоуправления, иные организации, принимающие участие в разработке (реализации) нормативных правовых актов и иных актов, подлежащих общественной экспертизе, могут являться организаторами общественной экспертизы, но не ее субъектами» [42, с. 112]. Следовательно, «субъектами общественной экспертизы являются индивидуальные (персональные) эксперты; коллективные эксперты (экспертные группы либо организации)» [42, с. 112].

Из ст. 22 Закона РК «Об общественных советах» следует следующее:

1) субъектом общественной экспертизы в Республике Казахстан являются только экспертные комиссии, создаваемые общественными объединениями;

2) организатором общественной экспертизы в Республике Казахстан являются только общественные советы;

3) инициаторами общественной экспертизы в Республике Казахстан могут выступать физические лица и некоммерческие организации Республики Казахстан, которые направляют ходатайство о проведении общественной экспертизы в Общественный совет;

4) граждане, их общественные объединения и иные институты гражданского общества в Республике Казахстан не могут проводить общественную экспертизу;

5) общественная экспертиза в Республике Казахстан не может проводиться без согласия общественных советов, а также без их участия.

Ввиду этого, считаем необходимым в законодательстве Республики Казахстан, в том числе и в Законе РК «Об общественных советах», предусмотреть, во-первых, в качестве субъектов общественной экспертизы граждан, их общественных объединений и некоторых институтов гражданского общества, во-вторых, проведение общественной экспертизы гражданами, их общественными объединениями, некоторыми институтами гражданского общества независимо от общественных советов, а также без их участия, в-третьих, право граждан, их общественных объединений, некоторых институтов гражданского общества инициировать и организовывать проведение экспертизы независимо от общественных советов, а также без их участия.

В Законе РК «Об общественных советах», а также в Правилах организации и проведения общественного контроля в РК [55] отсутствуют нормы, регламентирующие статус руководителя, членов экспертной комиссии, требования, предъявляемые к руководителю и членам экспертной комиссии, порядок отбора членов экспертной комиссии.

Ю.С. Печегина отмечает, что «решающее значение в преодолении ауры политической ангажированности результатов общественной экспертной деятельности имеет четкое правовое оформление порядка отбора субъектного состава такой экспертизы» [42, с. 112]. «Целесообразно установить стандарты, касающиеся процедуры отбора общественных экспертов, и обязательность участия представителей общественности в качестве общественных экспертов по каждому случаю проведения экспертизы, какой бы субъект ни выступал организатором общественной экспертизы» [42, с. 113].

А.Р. Корнилов высказывает, что «для совершенствования общественной экспертизы важно вовлекать в процедуру ее осуществления независимых экспертов, которые обладают высоким уровнем профессионализма по тем или иным вопросам общественного развития» [47, с. 147]. Это, на взгляд А.Р. Корнилова, «позволит говорить о высокой степени реального взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества, информированности граждан и общественности о состоянии правовой основы государства и функциональности отдельных правовых средств и механизмов» [47, с. 147].

В этой связи, а также с целью обеспечения профессионализма и объективности проведения общественной экспертизы, как инструмента общественного контроля, считаем, необходимым Законе Республики Казахстан «Об общественных советах», а также в Правилах организации и проведения общественного контроля предусмотреть нормы, регламентирующие статус руководителя, членов экспертной комиссии, требования, предъявляемые к

руководителю и членам экспертной комиссии, порядок отбора членов экспертной комиссии.

В ч. 2 п. 38 Правил организации и проведения общественного контроля указано, что одобренный проект заключения в срок не более десяти рабочих дней направляется заинтересованным государственным органам, субъектам квазигосударственного сектора. В данной норме не отражена возможность передачи одобренного проекта заключения общественной экспертизы средствам массовой информации (далее – СМИ).

Однако, В.А. Ковалев справедливо высказывает, что «главенствующая роль в представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу принадлежит СМИ как «массовому информационному посреднику между гражданами, их объединениями и органами власти». Здесь наблюдается проблемная ситуация, связанная с ограничениями, со стороны органов публичной власти или аффилированных с ними предпринимательских структур, в отношении так называемых традиционных центральных СМИ, обладающих наиболее широкой аудиторией среди граждан. Зачастую эти ограничения связаны с тем, что на них ложится распространение общественно-политической информации, которая склонна иметь довольно субъективный характер, подчас представляющий взгляд исключительно органов публичной власти и ее структур. Прежде всего, это касается центральных и региональных каналов телевидения и радиовещания. Подобная ситуация приводит к торможению деятельности субъектов общественного контроля, а их значение в борьбе с коррупцией становится малоэффективным.» [48, с. 54].

В связи с этим, а также с учетом того, что СМИ как институты гражданского общества обладают возможностями осуществлять прямую связь с общественностью, а также массово и публично распространять результаты общественной экспертизы, считаем необходимым предусмотреть ч. 2 п. 38 Правил организации и проведения общественного контроля возможность направления одобренного проекта заключения общественной экспертизы в СМИ для их распространения.

На основании всего изложенного, в настоящем пункте, настоящего исследования, полагаем, что по природе общественная экспертиза является инструментом общественного контроля, который представляет собой анализ, оценку и проверку объектов общественной экспертизы.

В этой связи, полагаем, что инструмент общественного контроля – это способы осуществления общественного контроля.

На основе проведенного анализа в настоящем разделе, отметим следующее:

1. На наш взгляд, по природе общественный контроль – это деятельность институтов гражданского общества, осуществляемая посредством публичного выражения мнений, публичного обсуждения об объекте общественного контроля, а также посредством наблюдения, анализа, оценки и проверки объектов общественного контроля в целях повышения качества и эффективности деятельности объектов общественного контроля, обеспечения

формирования и функционирования объектов общественного контроля в соответствии с действующим законодательством, обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, обеспечения правопорядка, недопущения присвоения или узурпации публичной власти объектами общественного контроля.

2. На наш взгляд, по природе общественный контроль в противодействии коррупции, является видом общественного контроля с идентичным субъектом и объектом общественного контроля, а также с идентичными инструментами общественного контроля, но с узким предметом и узкими целями общественного контроля.

Подводя итог исследования, проведенного в настоящем пункте, отметим следующее.

1. По природе инструмент общественного контроля – это способ осуществления общественного контроля.

2. По природе общественная экспертиза является инструментом общественного контроля, который представляет собой анализ и оценку объектов общественной экспертизы.

3. Объектами общественной экспертизы являются проекты правовых актов, действующие правовые акты, проекты решений, за исключением актов судов и судьи, действующие решения, за исключением актов судов и судьи, документы и иные материалы объектов общественного контроля.

В Законе РК «Об общественных советах» объектами общественной экспертизы являются только проекты решений.

В этой связи, считаем необходимым предусмотреть в Законе РК «Об общественных советах» также вышеуказанными объектами.

4. По законодательству РК, в том числе и по Закону РК «Об общественных советах»:

1) субъектом общественной экспертизы в Республике Казахстан являются только экспертные комиссии, создаваемые общественными объединениями;

2) организатором общественной экспертизы в Республике Казахстан являются только общественные советы;

3) инициаторами общественной экспертизы в Республике Казахстан могут выступать физические лица и некоммерческие организации Республики Казахстан, которые направляют ходатайство о проведении общественной экспертизы в Общественный совет;

4) граждане, их общественные объединения и иные институты гражданского общества в Республике Казахстан не могут проводить общественную экспертизу;

5) общественная экспертиза в Республике Казахстан не может проводиться без согласия общественных советов, а также без их участия.

Ввиду этого, считаем необходимым в законодательстве РК, в том числе и в Законе РК «Об общественных советах», предусмотреть, во-первых, в качестве субъектов общественной экспертизы граждан, их общественных объединений и некоторых институтов гражданского общества, во-вторых, проведение

общественной экспертизы гражданами, их общественными объединениями, некоторыми институтами гражданского общества независимо от общественных советов, а также без их участия, в-третьих, право граждан, их общественных объединений, некоторых институтов гражданского общества инициировать и организовывать проведение экспертизы независимо от общественных советов, а также без их участия.

5. С целью обеспечения профессионализма и объективности проведения общественной экспертизы, как инструмента общественного контроля, считаем, необходимым в Законе РК «Об общественных советах», а также в Правилах организации и проведения общественного контроля предусмотреть нормы, регламентирующие статус руководителя, членов экспертной комиссии, требования, предъявляемые к руководителю и членам экспертной комиссии, порядок отбора членов экспертной комиссии.

6. Учитывая, что СМИ как институты гражданского общества обладают возможностями осуществлять прямую связь с общественностью, а также массово и публично распространять результаты общественной экспертизы, считаем необходимым предусмотреть ч. 2 п. 38 Правил организации и проведения общественного контроля возможность направления одобренного проекта заключения общественной экспертизы в СМИ для их распространения.

## Заключение

По результатам проведенного исследования могут быть сформулированы следующие концептуальные и практические положения и выводы:

1. По природе общественный контроль – это деятельность институтов гражданского общества, осуществляемая посредством публичного выражения мнений, публичного обсуждения об объекте общественного контроля, а также посредством наблюдения, анализа, оценки и проверки объектов общественного контроля в целях повышения качества и эффективности деятельности объектов общественного контроля, обеспечения формирования и функционирования объектов общественного контроля в соответствии с действующим законодательством, обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, обеспечения правопорядка, недопущения присвоения или узурпации публичной власти объектами общественного контроля.

2. По природе общественный контроль в противодействии коррупции, является видом общественного контроля с идентичным субъектом и объектом общественного контроля, а также с идентичными инструментами общественного контроля, но с узким предметом и узкими целями общественного контроля.

3. В настоящее время в науке не сформировано единое понимание природы общественного контроля, а также природы общественного контроля в противодействии коррупции.

4. Целями общественного контроля являются:

- 1) достижение правопорядка;
- 2) повышение качества и эффективности деятельности государственных органов;
- 3) обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- 4) обеспечение формирования и функционирования государственных органов в соответствии с действующим законодательством;
- 5) недопущение присвоения или узурпации публичной власти отдельными государственными органами и их должностными лицами.

5. Цели общественного контроля в противодействии коррупции являются одним из целей общественного контроля, в частности, достижение правопорядка, обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

К целям общественного контроля в противодействии коррупции относятся:

- 1) оценка состояния коррупции;
- 2) оценка мер пресечения коррупции;
- 3) выработка мер по повышению эффективности противодействия коррупции;
- 4) профилактика и предупреждение коррупции;
- 5) предотвращение возможностей и устранение условий, способствующих возникновению коррупционных отношений;



6) выявление и пресечение коррупции;

7) доведение до широкой общественности имевших место фактов коррупционных преступлений государственных служащих и служащих органов местного самоуправления;

8) отслеживание последствий, выявленных коррупционных преступлений, а также юридической судьбы возбужденных уголовных дел о коррупционных преступлениях.

6. В законе РК «Об общественных советах» закреплены не все цели общественного контроля в Республике Казахстан.

7. Объектом общественного контроля, а также объектом общественного контроля в противодействии коррупции должны выступать:

1) государственные органы республиканского и местного уровней, и их должностные лица;

2) органы местного самоуправления;

3) государственные и коммунальные организации;

4) субъекты квазигосударственного сектора;

5) физические и юридические лица, осуществляющие отдельные публичные полномочия.

8. В законе РК «Об общественных советах» закреплены не все объекты общественного контроля в Республике Казахстан, в частности, п. 2 ст. 17.

В связи с этим, считаем, необходимым данный пункт дополнить такими объектами общественного контроля как: 1) государственные и коммунальные организации; 2) физические и юридические лица, осуществляющие отдельные публичные полномочия.

9. Предметом общественного контроля может составлять:

1) формирование и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления;

2) деятельность юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий;

3) соблюдение государственными органами, органами местного самоуправления, государственными организациями, организациями органов местного самоуправления прав и законных интересов граждан.

10. Предмет общественного контроля в противодействии коррупции составляет предмет общественного контроля.

Предметом общественного контроля в противодействии коррупции являются:

1) факты коррупции;

2) коррупционные преступления;

3) последствия выявленных коррупционных преступлений или фактов коррупции;

4) юридическая судьба возбужденных уголовных дел о коррупционных преступлениях;

5) условия, способствующие возникновению коррупционных отношений;

6) состояние коррупции;

7) меры профилактики и предупреждения коррупции.

11. В законе РК «Об общественных советах» изложено не весь предмет общественного контроля в Республике Казахстан, в частности:

1) формирование государственных органов республиканского и местного уровней, избрание, назначение, прием на работу их должностных лиц;

2) деятельность юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий;

3) соблюдение органами республиканского и местного уровней, и их должностными лицами, субъектами квазигосударственного сектора, государственными и коммунальными организациями прав, и законных интересов граждан.

12. Единственным субъектом общественного контроля в Республике Казахстан являются общественные советы. Граждане и некоммерческие организации Республики Казахстан могут осуществлять общественный контроль только по поручению общественных советов.

В целях обеспечения реализации конституционного права граждан Республики Казахстан участвовать в управлении делами государства, реализации цели и задач общественного контроля, считаем, необходимым предусмотреть в Законе Республики Казахстан «Об общественных советах» в качестве субъектов общественного контроля в Республике Казахстан всех граждан, их общественных объединений, средства массовой информации и некоторых других институтов гражданского общества.

13. В настоящее время в Республике Казахстан субъекты противодействия коррупции, в частности, граждане Республики Казахстан, некоммерческие организации, не имеющие поручение общественных советов, не являются субъектами общественного контроля.

14. В настоящее время физические и юридические лица в Республике Казахстан в определенном объеме могут осуществлять общественный контроль в противодействии коррупции в Республике Казахстан посредством осуществлении прав, предусмотренных в Законе Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц». В частности, посредством направления обращений государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим лицам со стопроцентным участием государства, либо предоставляющим товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа, субъектам крупного предпринимательства.

15. Ст. 189 КоАП РК не предусматривает ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц в отношении государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц со стопроцентным участием государства, либо предоставляющим товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа.

В связи с этим, считаем, необходимым ст. 189 КоАП РК дополнить названные объекты общественного контроля в качестве субъектов данного административного правонарушения.

16. Причинами низкой активности граждан, некоммерческих организаций и иных институтов гражданского общества в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля являются:

1) враждебное отношение должностных лиц к деятельности институтов гражданского общества, выявляющих факты коррупции;

2) обращения физических и юридических лиц, как правило, проверяют те же государственные органы, в которых обнаружены конкретные факты коррупции;

3) деятельность институтов гражданского общества, осуществляющих мероприятий общественного антикоррупционного контроля, постоянно является предметом внимания со стороны государственных контролирующих органов;

4) боязнь применения в отношении институтов гражданского общества, осуществляющих мероприятия общественного антикоррупционного контроля, коррупционерами административного ресурса.

В этой связи, с целью устранения вышеуказанных причин низкой активности граждан, некоммерческих организаций и иных институтов гражданского общества в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля предлагаем следующее:

1) в Законе РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» предусмотреть нормы об отводе (самоотводе) субъекта (должностного лица), рассматривающего обращения, а также нормы о разрешении конфликта интересов;

2) в КоАП РК, а также в Уголовном кодексе Республики Казахстан предусмотреть административную и уголовную ответственность должностных лиц за правонарушения и преступления, связанные с противодействием общественному контролю в области борьбы с коррупцией.

17. С целью обеспечения независимости общественных советов в Республике Казахстан от объектов общественного контроля предлагаем исключить положения, влияющие на независимость общественных советов от объекта общественного контроля, изложенные в ч. 1 п. 1, п. 5 ст. 1, пп. пп. 4), 5) 7) ст. 2-2, пп. 6) п. 1 ст. 5, п. 3 ст. 5-1, ч. 2 пп. 4), пп. 7) п. 1 ст. 7, п. п. 2, 4, 5, 6 ст. 8, п. п. 1, 3, 7, 8, ч. 2 пп. 2) п. 9 ст. 9, п. 2 ст. 11, п. 6, ст. 13 Закона РК «Об общественных советах», пп. 15-3) п. 2 ст. Закона РК «О Фонде национального благосостояния»[51].

18. Причины, способствующие неэффективной деятельности общественных советов в Республике Казахстан являются:

1) общественные советы не являются контрольными органами, т.е. не наделены полномочиями по осуществлению общественных проверок;

2) государственные органы и субъекты квазигосударственного сектора обязаны рассмотреть рекомендации общественных советов и по ним дать мотивированный ответ, но не обязаны их учитывать;

3) общественному совету запрещено разглашать выявленные факты, в частности, факты коррупции, которые связанные со сведениями, составляющими тайну объектов общественного контроля;

4) рекомендации общественного совета рассматривают сами же объекты общественного контроля.

Ввиду этого, с целью обеспечения эффективности деятельности общественных советов в Республике Казахстан предлагаем следующие:

1) наделить общественные советы правомочиями по осуществлению общественных проверок;

2) установить обязательность рассмотрения и учета рекомендаций общественных советов;

3) исключить запрет разглашать выявленные факты, в частности, факты коррупции, которые связанные со сведениями, составляющими тайну объектов общественного контроля;

4) предусмотреть, что рекомендации общественных советов, также обязаны рассматривать и учитывать уполномоченные государственные органы, в компетенции которых входит регулирование и контроль деятельности данных объектов общественного контроля.

19. По природе общественное слушание и общественное обсуждение, как инструменты общественного контроля в противодействии коррупции, являются формами взаимодействия субъектов общественного контроля с объектами общественного контроля при осуществлении общественного контроля в противодействии коррупции, отличающиеся формам и порядкам их проведения. Общественное слушание проводится в форме коллегиального участия субъектов общественного контроля в определенное время. А общественное обсуждение – в форме единоличного участия субъектов общественного контроля в любое время в определенной промежутки времени. Как общественное слушание, так и общественное обсуждение могут проводиться в интернете. Например, общественное слушание может проводиться посредством программ Zoom, Microsoft teams, а общественное обсуждение – на определенном сайте. Общественное слушание проводится в порядке обсуждения, а общественное обсуждение – в порядке выражения мнений.

20. В Законе РК «Об общественных советах» общественное слушание определяется как процедура общественного контроля. При этом, в данном определении предусмотрен не весь объем предмета общественного контроля. Понятие общественное обсуждение в Законе Республики Казахстан «Об общественных советах» отсутствует.

В этой связи, предлагаем предусмотреть в Законе Республики Казахстан «Об общественных советах» следующие сформированные нами определения понятий «общественное слушание» и «обсуждение».

1. Общественное слушание, как инструмент общественного контроля – это форма взаимодействия субъектов общественного контроля с объектами общественного контроля, осуществляемая в форме коллегиального участия субъектов общественного контроля в публичном обсуждении формирования и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, соблюдения государственным органами, органами местного самоуправления, государственными организациями, организациями органов местного самоуправления прав и законных интересов граждан, а также деятельности юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий.

2. Общественное обсуждение, как инструмент общественного контроля – это форма взаимодействия субъектов общественного контроля с объектами общественного контроля, осуществляемая в форме единоличного участия субъектов общественного контроля в публичном выражении мнений о формировании и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, соблюдении государственным органами, органами местного самоуправления, государственными организациями, организациями органов местного самоуправления прав и законных интересов граждан, а также деятельности юридических и физических лиц по осуществлению отдельных публичных полномочий.

21. С целью решения проблемы формального проведения общественного слушания и общественного обсуждения, как инструментов общественного контроля в противодействии коррупции предлагаем следующее:

1) установление полномочий уполномоченных органов, объектов общественного контроля по организации и осуществлению мероприятий, по реализации итоговых документов общественных слушаний и общественных обсуждений;

2) установление ответственности государственных органов и органов местного самоуправления, и их организации за неисполнение итоговых документов, общественных слушаний и общественных обсуждений;

3) установление обязанности государственных органов и органов местного самоуправления, и их организации по сообщению субъектов общественного контроля об исполнении итоговых документов, общественных слушаний и общественных обсуждений;

4) проведение общественных слушаний и общественных обсуждений между компетентными субъектами общественного контроля, и на основе методических указаний по их проведению.

22. В настоящее время в Республике Казахстан институты гражданского общества, кроме общественных советов, не вправе участвовать в публичном обсуждении консультативного документа или соответствующего проекта нормативного правового акта, касающегося прав, свобод и обязанностей граждан.

Одной из причин неэффективности общественного обсуждения, как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции, состоит в

низком участии субъектов общественного контроля в публичном обсуждении предмета общественного контроля на интернет-портале.

В этой связи, а также с целью повышения активности субъектов общественного контроля в публичном обсуждении на интернет-портале предлагаем следующее:

1) в ст. 20 Закона РК «О правовых актах» дополнить некоторыми институтами гражданского общества;

2) в пп. б) п. 50 Регламента Правительства РК дополнить перечень документов к проектам постановлений Правительства, вносимым государственными органами в Канцелярию, документом, подтверждающим уведомления общественных советов о размещении на интернет-портале упомянутых проектов нормативных правовых актов с визой председателей общественных советов.

23. В п. 2 ст. 20 Закона РК «Об общественных советах» закреплена узкая цель общественного мониторинга. В связи с этим, считаем необходимым в данном пункте расширить цель общественного мониторинга.

24. В настоящее время в законодательстве Республики Казахстан отсутствует институт общественного мониторинга, как инструмент общественного контроля в противодействии коррупции.

25. Между элементами антикоррупционного мониторинга, предусмотренными в Законе РК «О противодействии коррупции», и элементами общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции, изложенными в научной литературе, имеются некоторые отличия.

26. С целью решения проблемы неэффективности общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции, в связи с не учетом органами публичной власти результатов общественного мониторинга, предлагаем результаты общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля в противодействии коррупции законодательно признать обязательным для исполнения уполномоченным органом по противодействию коррупции и объектами общественного контроля.

27. С целью решения проблемы неэффективности общественного мониторинга, обеспечения смысловой и правовой составляющей общественного мониторинга, как инструмента общественного контроля, считаем, необходимым предусмотреть в Законе Республики Казахстан «Об общественных советах» положения об общественной проверке, как инструмент общественного контроля, а также наделить общественные советы контрольными функциями.

28. По природе инструмент общественного контроля – это способ осуществления общественного контроля.

29. По природе общественная экспертиза, является инструментом общественного контроля, который представляет собой анализ, оценку и проверку объектов общественной экспертизы.

30. Объектами общественной экспертизы являются проекты правовых актов, действующие правовые акты, проекты решений, за исключением актов судов и судьи, действующие решения, за исключением актов судов и судьи, документы и иные материалы объектов общественного контроля.

В Законе РК «Об общественных советах» объектами общественной экспертизы являются только проекты решений.

В этой связи, считаем необходимым предусмотреть в Законе Республики Казахстан «Об общественных советах» также вышеуказанными объектами.

31. По законодательству РК, в том числе и по Закону РК «Об общественных советах»:

1) субъектом общественной экспертизы в Республике Казахстан являются только экспертные комиссии, создаваемые общественными объединениями;

2) организатором общественной экспертизы в Республике Казахстан являются только общественные советы;

3) инициаторами общественной экспертизы в Республике Казахстан могут выступать физические лица и некоммерческие организации Республики Казахстан, которые направляют ходатайство о проведении общественной экспертизы в Общественный совет;

4) граждане, их общественные объединения и иные институты гражданского общества в Республике Казахстан не могут проводить общественную экспертизу;

5) общественная экспертиза в Республике Казахстан не может проводиться без согласия общественных советов, а также без их участия.

Ввиду этого, считаем необходимым в законодательстве РК в том числе и в Законе РК «Об общественных советах», предусмотреть, во-первых, в качестве субъектов общественной экспертизы граждан, их общественных объединений и некоторых институтов гражданского общества, во-вторых, проведение общественной экспертизы гражданами, их общественными объединениями, некоторыми институтами гражданского общества независимо от общественных советов, а также без их участия, в-третьих, право граждан, их общественных объединений, некоторых институтов гражданского общества инициировать и организовывать проведение экспертизы независимо от общественных советов, а также без их участия.

32. С целью обеспечения профессионализма и объективности проведения общественной экспертизы, как инструмента общественного контроля, считаем необходимым в Законе Республики Казахстан «Об общественных советах», а также в Правилах организации и проведения общественного контроля предусмотреть нормы, регламентирующие статус руководителя, членов экспертной комиссии, требования, предъявляемые к руководителю и членам экспертной комиссии, порядок отбора членов экспертной комиссии.

33. Учитывая, что СМИ как институты гражданского общества обладают возможностями осуществлять прямую связь с общественностью, а также массово и публично распространять результаты общественной экспертизы, считаем необходимым предусмотреть ч. 2 п. 38 Правил организации и

проведения общественного контроля возможность направления одобренного проекта заключения общественной экспертизы в СМИ для их распространения.



## Список использованных источников

1. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14.12.2012 г. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства // «Казахстанская правда» от 15.12.2012 г., № 437-438 (27256-27257). URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (дата обращения: 03.04.2021 г.).
2. Указ Президента Республики Казахстан от 26.12.2014 № 986 «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 гг.» // «Казахстанская правда» от 30.12.2014 г., № 254 (27875). URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986> (дата обращения: 01.03.2021 г.).
3. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (дата обращения: 01.03.2021 г.).
4. Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗРК «Об общественных советах» // «Казахстанская правда» от 10.11.2015 г., № 215 (28091); Ведомости Парламента РК 2015 г., № 21-I, ст. 120. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383> (дата обращения: 01.04.2021 г.).
5. Закон Республики Казахстан от 12.01.2007 г. № 221 «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2007 г., № 2, ст. 17; «Казахстанская правда» от 30 января 2007 года № (25261). URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000221> (дата обращения: 01.02.2021 г.).
6. Закон Республики Казахстан от 18.11.2015 г. № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции» // «Казахстанская правда» от 20.11.2015 г., № 223 (28099); Ведомости Парламента РК 2015 г., № 22-II, ст. 147. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410/history> (дата обращения: 01.02.2021 г.).
7. Пеструилов А.С. Общественный контроль как форма взаимодействия государства и общества: проблемы нормативного регулирования в России // Право и государство: проблемы методологии, теории и истории: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар, 2017. С. 186-192.
8. Майдырова А.Б. Эффективный механизм осуществления общественного контроля за качеством оказания государственных услуг // Тенденции развития государственного управления в Республике Казахстан. – Астана, 2013. – С. 119-138.
9. Гончаров В.В. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах государственного управления в российской федерации (конституционно-правовой анализ) // Веснік Магілёўскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя А.А. Куляшова. Серыя Д. Эканоміка, сацыялогія, права. – Могилев, 2019. № 2 (54). С. 124-132.
10. Плотников А.А. Общественный контроль и его потенциал в противодействии коррупции // Вестник Северного (Арктического)

федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – Архангельск, 2013. № 2. С. 105-111.

11. Пашаев Р.Н., Сулейманов А.Ф. Общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти Республики Казахстан // Вестник КазНПУ (Вестник Казахского Национального Педагогического Университета имени Абая). 2011. URL: <https://articlekz.com/article/10359> (дата обращения: 18.04.2021).

12. Гачава М.Л., Мартынова Ю.А. К вопросу об общественном антикоррупционном контроле как о способе противодействия коррупции // Заметки ученого. - Ростов-на-Дону, 2020. № 10. С. 205-207.

13. Шедий М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. – Орел, 2014. № 2 (32). С. 123-130.

14. Кабанов П.А. Общественный контроль в сфере противодействия коррупции: научная категория и ее содержание // Актуальные проблемы экономики и права. – Нижний Новгород, 2014. - № 3(31). – С. 178-185.

15. Вахтина М.А. Роль общественного контроля в противодействии коррупции: российский опыт // Гуманитарные балканские исследования. – Пловдив, 2020. Т. 4. № 3 (9). С. 77-80.

16. Раснянская Ю.А. К вопросу о видах и формах общественного контроля // Ученые записки. – Владимир, 2018. № 4 (28). С. 56-59.

17. Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. – Москва, 2015. № 1. С. 21-24.

18. Коломытцева О.Н., Богославский Е.А. Проблемы осуществления общественного контроля в современной России // Вестник Владимирского юридического института. – Владимир, 2018. № 1 (46). С. 172-179.

19. Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – Москва, 2016. № 3. С. 20.

20. Турунов М.В. Повышение роли общественного контроля в борьбе с коррупцией // Научный альманах. – Тамбов, 2015. № 8 (10). С. 1343-1347.

21. Киричек Е.В. Определение условий эффективного функционирования институтов гражданского общества при осуществлении гражданского (общественного) контроля за обеспечением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: общетеоретические и практические проблемы // Общество и право. – Краснодар, 2013. № 2(44). С. 203-208.

22. Калачиков И.С., Степанова А.А. Сущность общественного контроля за деятельностью органов государственной власти // Научный аспект. – Самара, 2019. №2. URL: <https://na-journal.ru/2-2019-gumanitarnye-nauki/1743-sushchnost-obshchestvennogo-kontrolya-za-deyatelnostyu-organov-gosudarstvennoi-vlasti> (дата обращения: 09.03.2021 г.).

23. Чернова Э.Р., Ямщикова С.Л. Субъекты и формы общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов // Право и государство: теория и практика. – Королев, 2019. № 11 (179). С. 101-103.

24. Ноздрачев А. Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. – Москва, 2005. № 9. С. 14–26.

25. Очеретина М. А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2009. – 28 с.

26. Кабанов П.А. Общественные обсуждения вопросов противодействия коррупции как форма взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти при осуществлении общественного контроля // Право и политика. – Москва, 2014. 10 (178). С. 1515-1524. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.10.12998.

27. Князев А.П. Общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания как формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти и органами местного самоуправления // Административное и муниципальное право. – Москва, 2015. № 9 (93). С. 886-890.

28. Демидов М.В. Общественные (публичные) слушания как форма осуществления общественного контроля // Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления: сборник материалов Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Т.Н. Михеева. – Йошкар-Ола, 2016. С. 78-84.

29. Степанова В.В. Общественные обсуждения как форма общественного контроля // Дни науки – 2018: сборник трудов международной научно-практической конференции. В 2-х частях. Под редакцией В.И. Бакайтис. 2018. С. 332-336.

30. Батова О.С. Общественное обсуждение и независимая антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов – формы общественного контроля за эффективностью реализации антикоррупционной политики ФСИН России // Уголовно-исполнительная система на современном этапе: взаимодействие науки и практики: материалы Международной научно-практической межведомственной конференции. Под общей редакцией А.А. Вотинова. – Самара, 2016. С. 57-60.

31. Кабанов П.А. Общественный мониторинг деятельности органов публичной власти как форма общественного контроля в сфере противодействия коррупции: понятие, содержание, перспективы развития // Политика и общество. – Москва, 2014. 11 (119). С. 1323-1338. DOI: 10.7256/1812–8696.2014.11.13055.

32. Сухинин Д. Общественный контроль в органах государственной власти и местного самоуправления: основные составляющие и пути совершенствования // Проблемы местного самоуправления. Электронный журнал. – Москва, 2014. - № 60.

33. Горшенков А. Г. Антикоррупционный мониторинг в сфере массовой коммуникации // Актуальные проблемы экономики и права. – Казань, 2009. - № 4 (12). - С.42-44.
34. Соломатин А. Ю., Столярова О. И. Общественное мнение о проблемах коррупционных связей (к вопросу об осуществлении социально-правового мониторинга) // Правовая политики и правовая жизнь. – Саратов, 2012. - № 3. - С. 39-43.
35. Елисеева В.С. Общественный мониторинг: проблемы сущности и процедур // Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления: сборник материалов Международной научно-практической конференции. ответственный редактор Т.Н. Михеева. - Йошкар-Ола, 2016. С. 100-105.
36. Князев А.П. К вопросу об организационных структурах общественного контроля // Юридический мир. – Москва, 2016. № 8. С. 47.
37. Троицкая, Т.В. Конституционно-правовой статус общественной палаты субъекта Российской Федерации: на опыте Приволжского федерального округа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Троицкая. - Саратов, 2007. – 28 с.
38. Захарова, В.И. Общественная экспертиза законопроектов: социологический анализ: Автореф. дис. ... канд. социол. наук / В.И. Захарова.- М., 2005. – 21 с.
39. Гойман-Калинский, И.В. Элементарные начала общей теории права / И.В. Гойман-Калинский, Г.И. Иванец, В.И. Червонюк. - М.: КолосС, 2003. - 544 с.
40. Моисеева К.А., Короткова О.А. Актуальные вопросы проведения общественной экспертизы в Российской Федерации // Вестник Калужского университета. – Калуга, 2020. № 3 (48). С. 11-13.
41. Гончарова А.А. Объект и предмет общественной экспертизы // Тамбовские правовые чтения имени Ф.Н. Плевако: материалы III Международной научно-практической конференции. В 2-х томах. Ответственный редактор В.Ю. Стромов. – Тамбов, 2019. С. 162-166.
42. Печегина Ю.С. Правовые параметры общественной экспертизы правовых актов // Юридический вестник Самарского университета. – Самара, 2019. Т. 5. № 1. С. 109-113.
43. Азизова В. Т., Пирбудагова Д. Ш. Правовое регулирование института общественной экспертизы нормативных правовых актов в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах // Конституционное и муниципальное право. – Москва, 2010. № 11. 80 с.
44. Надгорный Г. М. Объект автотехнической экспертизы// Криминалистика и судебная экспертиза. – Киев, 1972. Вып. 9. 393 с.
45. Галкин В.М. Средства доказывания в уголовном процессе. Ч. 2. М.: 1968, 50 с.
46. Рахметов С.М., Канатов А.К. Участие гражданского общества в противодействии коррупции // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2015. № 5 (41). С. 49-55.

47. Корнилов А.Р. Общественная экспертиза нормативных правовых актов как вид правовой экспертизы // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. – Москва, 2019. № 3. С. 144-149.

48. Ковалев В.А. Роль общественного контроля в противодействии коррупции: значение и актуальность для России // Законность и правопорядок: история, современность, актуальные проблемы: материалы IV межвузовской студенческой научной конференции. Под общей редакцией С.В. Ширяевой. – Москва, 2020. С. 49-56.

49. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года № 268-ХІІІ // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1994 г., № 23-24 (приложение). URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000> (дата обращения: 01.03.2021 г.).

50. Кодекс Республики Казахстан от 05.07.2014 г. № 235-V ЗРК «Об административных правонарушениях» // «Казахстанская правда» от 12.07.2014 г. № 135 (27756); Ведомости Парламента РК 2014 г., № 18-II, ст. 92. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (дата обращения: 02.03.2021 г.).

51. Закон Республики Казахстан от 01.02.2012 г. № 550-IV «О Фонде национального благосостояния» // «Казахстанская правда» от 11.02.2012 г., № 45 (26864); Ведомости Парламента РК 2012 г., № 4, ст. 29. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000550> (дата обращения: 06.02.2021 г.).

52. Закон Республики Казахстан от 06.04.2016 г. № 480-V ЗРК «О правовых актах» // «Казахстанская правда» от 08.04.2016 г., № 66 (28192); Ведомости Парламента РК 2016 г., № 7-I, ст. 46; ИС «Эталонный контрольный банк НПА РК в электронном виде» от 18.04.2016. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (дата обращения: 18.03.2021 г.).

53. Постановление Правительства Республики Казахстан от 10.12.2002 г. № 1300 «О Регламенте Правительства Республики Казахстан» // САПП Республики Казахстан, 2002 г., № 44, ст. 443. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P020001300> (дата обращения: 18.03.2021 г.).

54. Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // «Официальный интернет-портал правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 22.07.2014 г., «Российская газета» от 23.07.2014 г. № 163, Собрание законодательства Российской Федерации от 28.07.2014 г. № 30 (часть I) ст. 4213. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165809/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/) (дата обращения: 05.02.2021 г.).

55. Приказ Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 26.02.2021 г. № 73 «Об утверждении Правил организации и проведения общественного контроля» // Эталонный контрольный банк НПА РК в электронном виде, 03.03.2021. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100022263> (дата обращения: 22.04.2021 г.).