

**«Қоғамдық бақылау туралы»
Қазақстан Республикасы Заңының жобасы
бойынша ескертулер мен ұсыныстар**

Парламент Мәжілісі депутаттарының талқылауы барысында заң жобасына енгізілген түзетулерді ескере отырып, «Қоғамдық бақылау туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасын *(бұдан әрі – заң жобасы)* қарап, мыналарды атап өту қажет деп санаймыз.

Қоғамдық бақылау мәселелері «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасы, саяси жүйені демократияландыру бағыты, жұртшылықты мемлекет істерін басқару процестеріне кеңінен тарту шеңберінде маңызы бар.

Мемлекет басшысы Қасым-Жомарт Тоқаевтың 2020 жылғы 1 қыркүйектегі «Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі» атты Қазақстан халқына Жолдауында Қазақстан Республикасының Президенті қоғамдық бақылау институтын мемлекетке балама ретінде қолдап, тиісті құқықтық база құру қажеттігін атап өтті. Оларға *мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік сектор қоғамына ашықтық пен есеп беруді қамтамасыз етуге арналған* «Қоғамдық бақылау туралы» заңды әзірлеу және қабылдау тапсырылды.

Аталған Жолдауда дамудың негізгі бағыттары, сондай-ақ қоғамдық бақылауды жүзеге асыру нысандары атап өтілді.

Атап айтқанда, қоғамдық кеңестердің рөлін одан әрі арттыру, олардың құрамына әртүрлі әлеуметтік топтардың өкілдерін кеңінен тарту қажеттілігі атап өтілді. Қазақстан Республикасының Президенті аудандар мен елді мекендердің бюджеттерінің қоғамдық сараптамадан, оның ішінде «инфрақұрылымдық және әлеуметтік бастамаларға арналған қоғамдық маңызы бар шығыстарға қатысты» онлайн-сауалнамаларды қолдана отырып өтуін жақтады. Мемлекеттік және жеке монополистерге қатысты «қатаң қоғамдық мониторинг» қажеттілігі, оларды құру ережелері, пайданы жұмсау және т.б.

Қаралып отырған заң жобасы, тұтастай алғанда, Қазақстанда қоғамдық бақылау институтын құру және оның жұмыс істеуі үшін құқықтық база болып табылады.

Сонымен қатар, заң жобасын талдау оның институт алдында тұрған көптеген міндеттерді, соның ішінде Мемлекет басшысының 2020 жылғы Қазақстан халқына Жолдауында белгіленген шеңберде де шешпейтінін көрсетеді.

Осыған байланысты, қаралған заң жобасы бойынша ескертулер мен ұсыныстар, оның ішінде оның идеологиясына *(тұжырымдамасына)* қатысты айту қажет деп санаймыз.

1. Тұжырымдамалық сипаттағы ескертулер мен ұсыныстар.

1.1. Заң жобасында оны реттеу нысанасын, «Қоғамдық бақылау туралы» заңмен дербес заң ретінде реттелуі тиіс қоғамдық қатынастарды нақты және дәйекті айқындау жоқ.

Бір жағынан, заң жобасының кіріспесінде оның «Қазақстан Республикасында қоғамдық бақылауды ұйымдастыруға және жүзеге асыруға байланысты қоғамдық қатынастарды реттейтіні» жазылған.

Екінші жағынан, заң жобасының 3-бабы 1-тармағының екінші абзацынан заң жобасы қоғамдық бақылауды жүзеге асыруға байланысты қатынастарды «қалдық қағидат» бойынша, яғни «Қазақстан Республикасының заңдарымен реттелмеген бөлігінде» реттейтіні туындайды.

Осыған байланысты бұл заң жобасы – ұсынылған түрде – қоғамдық бақылау институтының толыққанды және жалпы құқықтық базасы ретінде қарастырыла алмайды.

1.2. Қарастырылып отырған «Қоғамдық бақылау туралы» жеке (*дербес*) заң жобасы небәрі 16 баптан тұрады, олардың көпшілігі заңдық-техникалық сипатта немесе анықтамалық (*қоғамдық бақылау туралы заңнама, жауапкершілік, шағымдану құқығы қолданыстағы заңнамаға сәйкес және т.б.*).

Сонымен қатар, көптеген нормалар нормативті түрде артық, тікелей немесе жанама түрде бір-бірін қайталайды. Мысалы, заң жобасының 7-бабының 2-тармағы қоғамдық бақылау субъектілерінің: «Қазақстан Республикасының **заңнамасын сақтауға**» (*1-тармақша*) және «қоғамдық бақылауды **осы Заңның және Қазақстан Республикасы заңнамасының талаптарына сәйкес** жүзеге асыруға қоғамдық бақылауды жүзеге асыруға» міндетті екенін көздейді. Алайда, «заңнаманы сақтауға» және «заңнамасының талаптарына сәйкес» әрекет ету бір нәрсе екені анық.

Сол баптың басқа нормалары, сондай-ақ қандай да бір дәрежеде «заңнаманы сақтау» туралы – қауіпсіздік шараларын сақтау, дербес деректерді таратпау және т.б. туралы айтады.

Қоғамдық бақылаудың нақты шекараларын белгілеу мәселесі негіз қалаушы болып табылады, өйткені Заңның қолданылу аясы үшін көптеген алып тастаулар (*3-бап*), сондай-ақ «Қазақстан Республикасының заңдарында көзделген қоғамдық бақылаудың өзге де объектілері» және «ерекше режимдік, режимдік объектілер» сияқты «бұлыңғыр» тұжырымдарды пайдалану (*1-баптың 4-тармақшасы*) азаматтарға олардың нақты тізімін анықтауда қиындық туғызады және қоғам мен мемлекеттік билік органдардың қақтығыстарына, «қарсылықтарға» әкелуі мүмкін.

Сонымен қатар, қоғамдық бақылауды жүзеге асыруға рұқсат етілген объектілердің нақты тізбесінің болмауы Қазақстан Республикасының Конституциясында белгіленген «мемлекет ісіне қоғамдық бірлестіктердің араласуына жол бермеу» қағидатын бұзады (*ҚР Конституциясының 5-бабының 2-тармағы*).

Заң жобасының бірқатар нормалары анық тұжырымдалмаған, тавтологияға жол беріледі.

Мысалы, заң жобасының 4-бабы 2-тармағының 1) тармақшасына сәйкес қоғамдық бақылаудың міндеті «Қазақстан Республикасының азаматтарын қоғамдық бақылау процесіне тарту» болып табылады. Алайда, қызметке қатысу қызметтің міндеті бола алмайды.

Осылайша, заң жобасының дербес нормаларының үлес көлемі көп емес.

Қазіргі уақытта әртүрлі заңнамалық актілерде қамтылған немесе олар үшін құқықтық реттеудің жалпы қағидаттарын белгілейтін қоғамдық бақылаудың әртүрлі нысандары туралы нормаларды қамтитын **жалпы, шоғырландырылған** қоғамдық бақылау туралы **заңы** негізінде әзірлеуді қарастырған жөн деп санаймыз (*бас бостандығынан айыру орындарындағы, жер қойнауын пайдаланудағы экологиялық, қоғамдық бақылау, биоқауіпсіздік және т.б.*).

1.3. Заң жобасының «Қоғамдық кеңестер туралы» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 2 қарашадағы № 383-V Заңымен арақатынасы түсініксіз.

Қоғамдық кеңестердің міндеттерінің бірі «қоғамдық бақылауды ұйымдастыру және орталық атқарушы органдар мен жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару органдары, сондай-ақ квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің ашықтығын қамтамасыз ету» болып табылады (*«Қоғамдық кеңестер туралы» Заңның 2-бабы 3-тармағының 3) тармақшасы*).

Заң жобасының Әкімшілік рәсімдік-іс жүргізу кодексімен арақатынасы одан да түсініксіз.

Заң жобасының 2-бабының 4-тармағы осы Заңның күші Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік заңнамасымен реттелетін қоғамдық қатынастарға **қолданылмайтынын** көздейді.

Қоғамдық бақылау сот шешімдерін, тергеушінің қаулыларын және т.б. шығаруды қамти алмайтыны түсінікті, бірақ заң жобасының мәні бойынша ол мемлекеттік органдар мен мекемелердің «актілері мен шешімдерін талдау мен бағалауға» бағытталған. Ал олар, әдетте, әкімшілік-рәсімдік заңнамаға сәйкес қабылданады. Жалпы, ӘРПК-нің көптеген нормалары «жария-құқықтық қатынастарда жеке және қоғамдық мүдделердің теңгеріміне қол жеткізуге» бағытталған (*5-бап*).

1.4. «Қоғамдық бақылаудың» мағынасы толық түсінілмейді. Заң жобасының 1-бабының 1) тармақшасында берілген дефиниция «қоғамдық бақылау» бұл **«қоғамдық бақылау объектілерінің актілері мен шешімдерін қоғамдық мүдделерге сәйкестікке талдау мен бағалауға бағытталған»** қызметі екенін көздейді.

Бұл анықтамадан біз тексеру (*бақылау – бұл тексеру*), қоғамдық бақылау объектілерінің (*мемлекеттік органдар мен мекемелердің*) **қазірдің өзінде шығарылған актілер мен шешімдері** туралы айтып отырмыз. Осыған байланысты, «объектілердің аумағына бару» құқығын, аудиовизуалды техниканы, бейне және фототүсірілім құралдарын және т.б. пайдалану құқығын неге егжей-тегжейлі реттеу керек екені белгісіз.

Мемлекеттік және квазимемлекеттік ұйымдарда жүзеге асырылатын басқару процесі өндірістік процестен өзгеше. Қоғамдық бақылаудың міндеті жұртшылық өкілдерінің әкімдіктің, өзге де мемлекеттік органның аумағына

және үй-жайларына ене алатындығында емес, азаматтық қоғам қабылданған шешімдер мен актілерді қадағалай алатындығында, олардың жобаларымен және ең бастысы қабылданған шешімдердің негіздемелерімен алдын ала таныса алатындығында көрінеді.

Заң жобасы үшін «қоғамдық мүдде» ұғымын айқындау аса маңызды болып табылады, өйткені бұл мәселеде нақтылықтың болмауы қоғамдық бақылауды жүзеге асырудың шекараларын бұлыңғыр етеді (1-баптың 1) және 4) тармақшаларында көзделген «қоғамдық бақылау» және «қоғамдық бақылау объектілері» ұғымдарының анықтамаларына сүйене отырып) және кейіннен қоғамдық бақылау субъектілер мен объектілер арасындағы қақтығыстарға әкелуі мүмкін (оның ішінде болжамды).

***Ескерту:** «қоғамдық мүдде» жеке адамдардың немесе топтардың емес, жалпы қоғамның әл-ауқатына байланысты мүдделерді, қажеттіліктерді, құндылықтарды (соның ішінде мәдени) және қазіреттерді қамтитыны түсінікті. Қауіпсіздік, қоғамдық келісім, денсаулық сақтау, білім беру, әлеуметтік қамсыздандыру, экономикалық даму, экология және т.б. сияқты мәселелерді қамтиды, бірақ қолданыстағы заңнамадағы осы заңнамалық анықтама жаңа мемлекеттік басқаруды (мемлекеттік басқарудың «адамға бағдарланған» моделін) қалыптастыру тұрғысында өте маңызды, онда шешім қабылдауда қоғамдық мүдде басымдыққа ие болуы керек.*

1.5. Жалпы, қолданыстағы заңнамада азаматтар мен ұйымдардың мемлекеттік басқару органдарына ықпал етуге қатысуының құқықтық шараларының кең ауқымын көздейтіндігін атап өтуге болады.

Мәселен, Қазақстан Республикасы Конституциясының 33-бабының 1-тармағына сәйкес «Қазақстан Республикасы азаматтарының тікелей және өз өкілдері арқылы мемлекет ісін басқаруға қатысуға, мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарына тікелей өзі жүгінуге, сондай-ақ жеке және ұжымдық өтініштер жолдауға құқығы бар». Бұл конституциялық ереже тікелей іске асырылады, өйткені Конституция тікелей және басқа заңдардың нормалары арқылы қолданылады.

Қаралып отырған заң жобасы мемлекеттік органдар қабылдайтын актілер мен шешімдерге ықпал ету жөніндегі азаматтардың мүмкіндіктерін кеңейтетін емес, тарылтатын, шектейтін болып көрінеді. Заң жобасы қоғамдық бақылау нысандарын қалыптастырылады және мүмкін бюрократиялайды.

1.6. Екінші жағынан, мұндай тәсіл мемлекеттік органдар мен ұйымдардың қызметіне өз бетінше араласу тәуекелдерін жасайды. Мәселен, әрбір азамат немесе азаматтар тобы кез келген уақытта қоғамдық бақылау жүргізуді талап ете алады. Заң жобасы 12-баптың 5-тармағында «қоғамдық бақылау объектілері бір объектіге барып не сол мәселе бойынша қоғамдық мониторинг жүргізілген жағдайларда алдыңғы қоғамдық мониторинг жүргізілген кезден бастап алты ай ішінде қоғамдық бақылау объектісінің аумағы мен үй-жайына барудан бас тартуға құқылы» деп көздейді. Алайда, бұл жағдайда алғашқы «қоғамдық бақылаушылар» неге кейінгі бақылаушыларға қарағанда басым болуы керек екендігі түсініксіз. Осы норманың негізінде

мемлекеттік орган барлық басқа тұлғалардан бас тарту үшін қандай да бір мүдделі тұлғалардың «қоғамдық бақылау» жүргізуіне бастамашы бола алады.

1.7. Мемлекет басшысының Қазақстан халқына Жолдауында белгіленген қоғамдық бақылауды дамытудың мәні оның міндеттілігінде жатыр. Жолдаудан бюджеттер (белгілі бір мәселелер бойынша) міндетті қоғамдық сараптамадан өтуі, ал «монополиялық ойыншылардың» қызметі - қоғамдық мониторингтен өтуі тиіс.

Ұсынылған түрде заң жобасы міндетті емес, спорадикалық, негізінен азаматтық қоғам тарапынан кездейсоқ бақылауды регламенттейді.

Заң жобасынан егер қандай да бір азамат (азаматтар тобы), коммерциялық емес ұйым және т.б. объектінің қызметін қандай да бір мәселе бойынша тексеруге ниет білдірсе, онда оларға мұны белгілі бір нысандарда жасауға құқық беріледі. Егер мұндай «көшеден тілек білдірушілер» болмаса, онда қоғамдық бақылау жүзеге асырылмайды.

Қоғамдық бақылау туралы заң жобасында «қоғамдық бақылаушылардың» құқықтарынан мемлекеттік органдар мен ұйымдардың, квазимемлекеттік сектор субъектілерінің өз актілері мен шешімдерін (мысалы, аудандар мен елді мекендердің бюджеттерін) қоғамды талқылауға, ұсыныстар жинауға және т. б. міндеттеріне баса назар аудару керек деп пайымдаймыз. Бұдан қоғамдық бақылаудың басты идеясын құрайды деп пайымдаймыз, өкінішке қарай, заң жобасында барабар көрініс таппаған.

2. Жоғарыда аталған тұжырымдамалық ескертулермен қатар **заң жобасының жекелеген нормалары бойынша ескертулер мен ұсыныстар беру** қажет деп пайымдаймыз.

2.1. Заң жобасы «қоғамдық бақылау объектілеріне» – «атқарушы мемлекеттік биліктің және жергілікті мемлекеттік басқарудың органдары, мекемелері, мемлекеттік органдар болып табылмайтын мемлекеттік мекемелер, квазимемлекеттік сектор субъектілері, қызметі қоғамдық мүдделермен байланысты орталық және (немесе) жергілікті атқарушы органдардың функцияларын орындаушылар болып табылатын ұйымдар, сондай-ақ Қазақстан Республикасының заңдарында көзделген өзге де қоғамдық бақылау объектілерін» жатқызады.

Қоғамдық бақылау объектілерін органдар ретінде емес, осы органдар мен ұйымдардың қызметі ретінде түсіну дұрысырақ деп пайымдаймыз.

Сонымен қатар, «атқарушы мемлекеттік биліктің және жергілікті мемлекеттік басқарудың органдары, мекемелері» деген сөздер заңды түрде дұрыс емес жазылған. Бұл тұрғыда «орталық және жергілікті атқарушы органдар» туралы айту керек.

2.2. Квазимемлекеттік сектор субъектілерінің, атап айтқанда, «Ұлттық әл-ауқат қорындағы және Ұлттық әл-ауқат қорының тобына кіретін ұлттық компаниялардағы қоғамдық бақылау мемлекеттік әлеуметтік және ғылыми-инновациялық жобаларға, бюджет қаражаты есебінен іске асырылатын ұлттық жобаларға қатысты, сондай-ақ Ұлттық әл-ауқат қоры мен ұлттық әл-ауқат

қорының тобына кіретін ұлттық компаниялар қайырымдылық көмек көрсеткен кезде ғана шектеу негізсіз болып көрінеді.

Мемлекет басшысының Жолдауында монополистердің шығыстарын, олардың жұмыс істеу қағидаларын және т.б. қоғамдық бақылау (*қоғамдық мониторинг нысанында*) қажеттілігі тікелей атап көрсетілген.

2.3. Заң жобасының 4-бабының 1-тармағында «қоғамдық бақылаудың мақсаты Қазақстан Республикасы азаматтарының мемлекет істерін басқаруға қатысуын қамтамасыз ету болып табылады» деп көзделген. Сонымен қатар, қоғамдық бақылау азаматтардың мемлекет істерін басқаруға қатысу **нысаны** болып табылады. Мұндай қатысуды мақсат ретінде қарастыруға болмайды.

Бұдан бөлек, қызметтің мақсаты-бұл қызмет бағытталған. Ал заң жобасының 1-бабының 1) тармақшасына сәйкес қоғамдық бақылау қызмет ретінде «қоғамдық бақылау объектілерінің актілері мен шешімдерінің қоғамдық мүдделерге сәйкестігін талдауға және бағалауға» бағытталған.

2.4. 4-баптың 8) тармақшасында қоғамдық бақылау міндеттерінің бірі «шектеусіз адамдар тобының құқықтары мен заңды мүдделерін іске асыруға жәрдемдесу» деп аталды. Құқық субъектісі ретінде қандай «шектеусіз адамдар шеңбері» туралы айтылатыны және бұл «адамдар шеңбері» қандай құқықтар мен мүдделерге ие екендігі белгісіз? Неліктен қоғамдық бақылау белгілі бір адамдардың құқықтары мен заңды мүдделерін жүзеге асыруға ықпал ете алмайтыны түсініксіз?

2.5. Заң жобасының 5-бабының 4) тармақшасында қоғамдық бақылау қағидастарының бірі «заңсыз араласудан және мүдделердің өзге де жанжалынан қоғамдық бақылау субъектілерінің тәуелсіздігі» деп аталды. Сонымен қатар, кейбір субъектілерден басқалардан тәуелсіздік (*мысалы, мемлекеттік органдардан қоғамдық бақылау субъектілері*) немесе араласудан **қорғау туралы** айтуға болады.

Сонымен қатар, «мүдделер жанжалынан тәуелсіздік» нені білдіретіні және неге «дұрыс емес араласу» «мүдделер жанжалының» бір түрі деп аталатыны белгісіз?

2.6. 6-баптың 3-тармағында қоғамдық бақылау тобы бес адамнан аспайтыны белгіленеді. Мұндай сандық критерийдің себебі неде екені белгісіз.

Бұдан басқа, заң жобасының 9-бабының 1-тармағында қоғамдық бақылау **қоғамдық талқылау** нысандарында жүзеге асырылады деп көзделген. Қоғамдық бақылау – заң жобасына сәйкес – қоғамдық бақылау субъектілері жүзеге асырылатындықтан және топ бес адамнан аспауы керек, содан кейін бұл нормаларды сөзбе-сөз түсіндіруден тек топ мүшелері, яғни бес адамнан аспайтын адамдар қоғамдық талқылауға қатыса алады.

2.7. Заң жобасының 7-бабында, жоғарыда айтылғандай, қоғамдық бақылау субъектілерінің құқықтары мен міндеттері тым жалпыланған және бұлыңғыр, көптеген міндеттер бір-бірін қайталайды.

Қоғамдық бақылау субъектілерінің құқықтарының шеңберін өз өкілеттіктерін жүзеге асыруға байланысты басқа адамдар мен ұйымдарға жүгіну құқықтарымен толықтыру орынды деп санаймыз. Атап айтқанда,

қоғамдық бақылауды жүзеге асыру барысында алынған материалдарды құқық қорғау органдарына жіберу, адам құқықтары жөніндегі уәкілге жүгіну.

Бұдан бөлек, қоғамдық бақылауды жүзеге асыру қызметке араласуға және мемлекеттік органдар мен өзге де қоғамдық бақылау объектілерінің қалыпты жұмыс істеуі үшін кедергілер туғызбауға тиіс екенін анықтау қажет.

2.8. Заң жобасының 14-бабы қоғамдық бақылауды материалдық-техникалық және ұйымдастырушылық тұрғыдан қамтамасыз ету қоғамдық бақылау субъектілерінің қаражаты есебінен, сондай-ақ Қазақстан Республикасының заңнамалық актілеріне сәйкес көздер есебінен жүзеге асырылатынын көздейді. Сонымен қатар, заңнамалық актілерде қандай да бір қаржыландыру көздері және қоғамдық бақылауды өзге де қамтамасыз ету көзделмейді. Жалпы құқықтық қағидаттарға сүйене отырып, заң жобасында қамтамасыз ету «Қазақстан Республикасының заңнамасында тыйым салынбаған» көздер есебінен жүзеге асырылатынын дәлірек көрсеткен жөн деп пайымдаймыз.

2.9. Заң жобасының 15-бабы іс жүзінде жауапкершілік туралы таза ресми, анықтамалық норманы білдіреді. Қарастырылып отырған заң жобасының маңыздылығын, оның үлкен қоғамдық-саяси маңыздылығын ескере отырып, осы мақалада бұзушылықтардың түрлерін нақтылау орынды деп санаймыз. Атап айтқанда, қоғамдық бақылау субъектілері тарапынан, мемлекеттік органдар мен басқа да қоғамдық бақылау объектілері тарапынан қоғамдық бақылауды жүзеге асыруға кедергі келтіргені үшін құқықтарды теріс пайдалану және т.б.

2.10. Заң жобасының 1-бабының 3) тармақшасы қоғамдық бақылау нәтижелері бойынша қорытынды құжат ұғымның анықтамасын ашады, оған сәйкес олар хаттама, қорытынды, ұсыным, **өзге де құжаттар** болып табылады.

Заңдағы ұғымдардың анықтамалары олардың мағынасы мен мағынасын ашу үшін берілгенін атап өткен жөн. Алайда, бұл анықтама, керісінше, белгісіздік тудырады.

Осыған байланысты, заң жобасының 1-бабының 3) тармақшасында көзделген дефиницияда қоғамдық бақылау нәтижелері ресімделетін құжаттардың барлық ықтимал нысандарын аудару қажет деп санаймыз.