****

**Анализ текущего состояния национального законодательства и практик в сфере общественного мониторинга/контроля в Республике Казахстан**

*(в рамках реализации проекта «Мониторинг государственных программ развития, выполняемого субъектами гражданского общества, как ключевой компонент политического диалога в Казахстане» финансируемого Европейским Союзом )*

**ВВЕДЕНИЕ**

Общественный мониторинг . как одна из форм общественного контроля является важным инструментом демократического управления, способствующим прозрачности, подотчетности государственных органов и вовлечению граждан в процесс принятия решений. В Республике Казахстан развитие механизмов общественного контроля получило новый импульс с принятием Закона «Об общественном контроле», что стало значимым шагом к институционализации гражданского участия в управлении государственными делами. Однако, несмотря на серьезную нормативную основу, есть необходимость в дальнейшем совершенствовании законодательства в соответствии с международными стандартами и выявленными пробелами в правоприменении.

Данное исследование[[1]](#footnote-1) направлено на всесторонний анализ текущего состояния национального законодательства и практик общественного контроля в Казахстане. В его рамках будут рассмотрены три ключевых аспекта:

1. **Сравнительный анализ национального законодательства с международными стандартами.** Международные организации, такие как ООН, ОБСЕ, Европейский Союз, а также ведущие демократические государства, разработали комплексные подходы к общественному контролю. В исследовании будут проанализированы существующие нормативные акты Казахстана на предмет их соответствия международным стандартам, а также рассмотрены лучшие зарубежные практики, которые могут быть использованы для совершенствования национальной правовой системы.
2. **Оценка практик реализации общественного контроля в различных сферах.** Важно не только оценить нормативную базу, но и понять, как механизмы общественного мониторинга работают на практике. В исследовании будут рассмотрены примеры мониторинга государственных программ, защиты прав человека, оценки доступности и качества государственных услуг. Это позволит выявить ключевые проблемы, с которыми сталкиваются гражданские активисты, и определить потенциальные точки роста.
3. **Рекомендации по совершенствованию законодательства об общественном контроле.** По итогам рассмотрения различных нормативных правовых актов в сфере общественного контроля будут предложены рекомендации по совершенствованию законодательства с целью повышения его эффективности и приведения в полное соответствие с международными стандартами и лучшими практиками.

Таким образом, результаты данного анализа позволят оценить текущий уровень развития общественного контроля в Казахстане, выявить существующие пробелы и несоответствия, а также предложить пути совершенствования законодательства и практик его применения с учетом международного опыта.

1. **Сравнительный анализ национального законодательства с международными стандартами**
   1. **Обзор законодательства Казахстана об общественном контроле**

Современное законодательство Республики Казахстан сформировало разностороннюю правовую базу для общественного контроля, опирающуюся на нормы Конституции и специальные законы. [**Конституция РК**](https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution), как основной закон, провозглашает принцип народовластия и участие граждан в управлении государством. В частности, статья 33 Конституции гарантирует право граждан 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​. Эта норма является конституционной основой для всех форм общественного контроля – от права требовать информацию и участия в консультативных органах до непосредственного общественного контроля за деятельностью государственных органов. Также Конституция обеспечивает свободу слова, объединений и мирных собраний[[2]](#footnote-2), без которых эффективный общественный контроль невозможен. Таким образом, основные права, позволяющие обществу контролировать власть, закреплены на высшем уровне.

Детализируют конституционные положения несколько важных законов. [**Закон “О доступе к информации”**](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401) 2015 года стал ключевым для обеспечения прозрачности и подотчётности государственных органов. Он создал правовой механизм реализации права на информацию, обязав государственные органы, а также организации квазигосударственного сектора и даже отдельных частных монополистов предоставлять запрашиваемые сведения гражданам и организациям​. Закон устанавливает, какая информация должна быть в открытом доступе (например, бюджеты, нормативные акты, сведения о руководстве органов и т.д.), и регламентирует порядок запросов. Запрос может подать любой желающий, а госорган обязан ответить в установленный срок (от 15 до 30 календарных дней) либо мотивированно отказать, ссылаясь на конкретное исключение, предусмотренное законом​. Важным принципом является презумпция открытости: информация считается открытой, если только нет законных оснований для ограничения. Закон о доступе к информации также требует проактивной публикации данных: госорганы должны размещать актуальную информацию о своей деятельности на интернет-ресурсах. Благодаря этому закону, например, в Казахстане сейчас доступны для общественности проекты нормативных правовых актов, отчёты акимов перед населением, результаты госзакупок и прочее. Однако, как отмечалось экспертами, эффективная реализация этого закона требует создания независимого института, который рассматривал бы жалобы на отказы в информации и следил за соблюдением принципов прозрачности​. Пока такие функции выполняют прокуратура и суды в рамках общего надзора, но специального информационного омбудсмена или комиссии нет, что отличает Казахстан от многих развитых стран.

Следующим важным звеном в системе общественного контроля является [**Административный процедурно-процессуальный кодекс РК**](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350/history) **(**АППК, 2020, с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2025 г.)АППК играет важную роль в системе общественного контроля, так как устанавливает правовые механизмы участия граждан и общественных объединений в административных процессах, а также закрепляет их право на обжалование действий и решений государственных органов. Кодекс регламентирует порядок рассмотрения обращений, обязывает госорганы обоснованно отвечать на запросы граждан и организаций, а также предоставляет инструменты для защиты общественных интересов через административное судопроизводство. Важным аспектом АППК является принцип административной справедливости, который обеспечивает возможность общественных советов, НКО и активистов инициировать проверки, оспаривать незаконные решения и требовать устранения выявленных нарушений.

В рамках реформы общественного контроля в 2023 году в АППК был интегрирован механизм подачи петиций[[3]](#footnote-3), предоставляющий гражданам возможность коллективно обращаться в государственные органы по значимым вопросам путем размещения петиций на портале epetition.kz. Петиция определяется как коллективное сообщение, отклик или предложение, направленное в государственный орган, местный представительный или исполнительный орган в форме электронного документа и рассматриваемое в установленном порядке.

Процедура подачи петиции в Казахстане предусматривает несколько последовательных этапов, начиная с ее инициирования. Гражданин Республики Казахстан подает петицию через специальный интернет-ресурс, определенный уполномоченным органом, занимающимся взаимодействием государства и гражданского общества (epetition.kz). Для того чтобы петиция была размещена в свободном доступе, необходимо, чтобы в течение 10 рабочих дней в электронной форме или 20 рабочих дней в письменной форме ее поддержали не менее 50 граждан. После этого уполномоченный орган проводит проверку документа на соответствие установленным требованиям, что занимает до 20 рабочих дней. Если петиция соответствует всем критериям, она публикуется на интернет-ресурсе для сбора подписей граждан.

Рассмотрение петиций зависит от количества собранных подписей и уровня их подачи. Если петиция набирает 50 000 подписей и вопросы, поднимаемые в ней, находятся в компетенции Правительства, то ее рассматривает соответствующий центральный государственный орган. В случаях, когда вопрос относится к компетенции местных представительных органов областей, городов республиканского значения или столицы, петиция должна собрать поддержку 2% граждан от численности населения соответствующей административно-территориальной единицы. Для вопросов, относящихся к компетенции местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы, требуется 1% голосов граждан. В случае петиции, касающейся деятельности городских или районных представительных органов, при численности населения свыше 50 тысяч требуется не менее 5000 голосов, а для остальных – не менее 10% от численности населения. Если вопрос затрагивает местные исполнительные органы районов или аппараты акимов, то необходимо собрать 2500 голосов в административных единицах с населением свыше 50 тысяч человек, а для остальных – не менее 5% от численности населения[[4]](#footnote-4).

Центральные государственные органы рассматривают петиции в течение 40 рабочих дней, а местные органы – в течение 20 рабочих дней с момента их регистрации. В ходе рассмотрения может проводиться выезд на место, организовываться публичные обсуждения, создаваться рабочие группы с участием заинтересованных сторон и анализироваться поступившие комментарии. По итогам процедуры принимается решение о полном или частичном удовлетворении петиции либо об отказе. Оно должно быть обоснованным и мотивированным, а также опубликовано на интернет-ресурсе не позднее следующего рабочего дня после вынесения решения.

Существуют и определенные ограничения: петиции не могут касаться вопросов, затрагивающих национальную безопасность, оборону, амнистию, помилование, а также не должны нарушать права и свободы человека или посягать на конституционный строй[[5]](#footnote-5). Внедрение механизма петиций в АППК является важным новшеством в системе общественного контроля, поскольку усиливает участие граждан в управлении государством, повышает прозрачность и подотчетность государственных органов, а также способствует укреплению взаимодействия между обществом и властью.

[**Закон "Об общественных советах"**](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383)(2015, с поправками 2021) заложил значительный потенциал для развития общественного контроля, создав постоянный механизм взаимодействия гражданского общества с государственными органами. В соответствии с этим законом при каждом центральном и местном исполнительном органе, а также при крупных национальных компаниях созданы общественные советы – постоянно действующие консультативно-совещательные и наблюдательные органы, состоящие преимущественно из представителей гражданского общества. Порядок формирования советов предусматривает открытый отбор: две трети членов – это представители НПО и других институтов гражданского общества​. Государственные служащие могут составлять не более трети и не вправе возглавлять совет – председателем общественного совета избирается авторитетный общественный деятель, не занимающий государственных должностей​. Общественные советы собираются регулярно и наделены широким кругом полномочий.

Во-первых, все проекты нормативных правовых актов, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, выносятся на рассмотрение общественных советов – это обеспечивает предварительный общественный контроль над нормотворчеством. Во-вторых, общественные советы рассматривают проекты бюджетов и отчёты об их исполнении, стратегические планы и программы развития соответствующих органов​. На заседаниях советов руководители государственных органов ежегодно отчитываются перед членами совета и ответствуют на вопросы. В-третьих, общественные советы рассматривают обращений физических и юридических лиц по общественно значимым вопросам соответствующей сферы деятельности государственного органа или региона. Закон предусматривает и другие важные полномочия общественных советов.[[6]](#footnote-6)

Рекомендации общественных советов являются обязательными для рассмотрения государственными органами, субъектами квазигосударственного сектора, которые принимают предусмотренные законодательством Республики Казахстан решения и дают мотивированные ответы[[7]](#footnote-7). Важно отметить, что помимо вышеуказанных функций, общественные советы в Казахстане наделены широкими полномочиями по осуществлению общественного контроля, направленного на повышение прозрачности и подотчетности государственных органов и квазигосударственного сектора.

Закон определил следующие формы общественного контроля через общественные советы: общественный мониторинг, общественное слушание, общественная экспертиза и заслушивание отчета о результатах работы государственного органа, субъекта квазигосударственного сектора. Для более подробной регламентации общественного контроля через общественные советы были приняты специальные [Правила организации и проведения общественного контроля](https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100022263), в которых содержатся рекомендации для общественных советов по порядку и организации различных форм общественного контроля.

Поправки 2021 года расширили сферу общественных советов, распространив их деятельность на организации квазигоссектора (госкорпорации, нацкомпании) и процессы госзакупок​. Теперь члены общественных советов могут присутствовать в комиссиях по государственным закупкам, наблюдать за прозрачностью тендеров, что крайне важно для предотвращения коррупции. Этот закон существенно повысил роль гражданского общества, создав постоянный канал диалога между властью и обществом, хотя функции советов в основном совещательные.

Наконец, вершиной развития национального законодательства стал не так давно принятый [**Закон "Об общественном контроле"**](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000030) (от 2 октября 2023 года №30-VIII ЗРК). Этот закон впервые свёл воедино общие принципы и механизмы осуществления общественного контроля во всех сферах. Он содержит чёткие определения: *общественный контроль* определяется как деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в порядке и формах, которые установлены настоящим Законом и иными законами Республики Казахстан, направленная на анализ и оценку актов и решений объектов общественного контроля на соответствие общественным интересам​.

Законом разграничены ***субъекты и объекты*** общественного контроля. Субъектами общественного контроля являются граждане Республики Казахстан, а также некоммерческие организации, зарегистрированные в Казахстане (за исключением религиозных объединений)​. К субъектам также отнесены иные структуры, которым специальные законами предоставлены такие полномочия – например, те же общественные советы, общественные наблюдательные комиссии и др.

Закон также содержит широкий перечень лиц, которым нельзя быть субъектом общественного контроля: к ним относятся лица, не достигшие 18-летнего возраста; лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость в порядке, установленном законом Республики Казахстан; лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными; лица, состоящие на учете в организациях, оказывающих медицинскую помощь в области психического здоровья, по поводу психических, поведенческих расстройств (заболеваний), в том числе связанных с употреблением психоактивных веществ; лица, ранее привлекавшиеся к уголовной ответственности за совершение коррупционных правонарушений, экстремистских и террористических преступлений; а также некоммерческие организации с иностранным участием, а также некоммерческие организации, деятельность которых приостановлена либо запрещена в соответствии с законами Республики Казахстан[[8]](#footnote-8).

Объектами общественного контроля выступают органы и учреждения исполнительной власти, местного самоуправления, квазигосударственный сектор, автономные организации образования, а также организации, выполняющие функции государственных органов на основании закона или договора​. Иначе говоря, под общественный контроль подпадают не только министерства и акиматы, но и государственные учреждения (больницы, школы, иные получатели бюджета), госкомпании, крупные подрядчики государственных функций. Это важный шаг, расширяющий сферу контроля за счет полугосударственных структур, которые ранее могли выпадать из поля зрения общества. Ограничение для общественного контроля введено лишь в отношении объектов особого режима: закон прямо исключает из числа объектов органы и организации, отнесённые к категории особо режимных и режимных объектов​ (сюда входят, например, военные объекты, спецслужбы, некоторые стратегические предприятия), которые были выведены из-под действия закона по соображениям безопасности и секретности[[9]](#footnote-9).

Закон определяет *цель, задачи и принципы* общественного контроля. Целью общественного контроля является обеспечение участия граждан Республики Казахстан в управлении делами государства. В качестве задач обозначены: вовлечение граждан в процесс общественного контроля; обеспечение качественной реализации проектов, выполняемых в рамках общенациональных приоритетов; обеспечение учета общественного мнения при принятии решений объектами общественного контроля; обеспечение прозрачности и открытости деятельности объектов общественного контроля; и ряд других.

Основные принципы общественного контроля включают *законность, публичность, гласность, прозрачность, и независимость субъектов контроля, а также добровольность участия в нём и недопустимость конфликта интересов* при осуществлении общественного контроля​. Закрепление принципа независимости означает, что органы власти не должны препятствовать деятельности общественных контролёров и вмешиваться в их работу. Кроме того, закон требует отсутствия конфликта интересов у тех, кто осуществляет общественный контроль (например, если эксперт зависит от проверяемого органа, он не должен участвовать).

Ключевой раздел закона – ***формы общественного контроля***. Закон определяет три основных формы: общественное обсуждение, общественная экспертиза и общественный мониторинг​. Каждая форма раскрыта в отдельной статье Закона.

***Общественное обсуждение*** – это проведение публичного рассмотрения актов и решений объектов общественного контроля, затрагивающих права и законные интересы неограниченного круга лиц. Иными словами, проведение публичных мероприятий (слушаний, собраний, круглых столов) по обсуждению актов и решений государственных органов и квазигосударственных организаций, затрагивающих интересы граждан. Организаторы обсуждений (граждане, НКО) обязаны заранее (минимум за 3 дня) объявить тему, дату, место и форму обсуждения через СМИ или интернет​, чтобы привлечь максимально широкую аудиторию. Кроме того, они обязаны уведомлять и приглашать представителей объектов общественного контроля для участия в общественных обсуждениях не позднее чем за пять рабочих дней до даты проведения общественного обсуждения. Результатом обсуждений является итоговый документ, принятый на основе протокола по результатам проведения общественного обсуждения, который должен быть направлен субъектами общественного контроля объектам общественного контроля для рассмотрения.

***Общественная экспертиза*** – это анализ и общественная оценка актов и решений объектов общественного контроля, затрагивающих права и законные интересы неограниченного круга лиц. Иными словами, здесь подразумевается независимая оценка актов и решений субъектов общественного контроля со стороны экспертов гражданского общества. К примеру, НКО или экспертная группа может провести анализ готовящегося закона (или уже принятого) на предмет его соответствия общественным интересам, антикоррупционной устойчивости, соблюдения прав человека и т.д. Заключение общественной экспертизы, содержащее выводы экспертов, оформляется в виде итогового документа и направляется объектам общественного контроля для рассмотрения.

***Общественный мониторинг*** представляет собой наблюдение за ходом деятельности объектов общественного контроля, затрагивающей права и законные интересы неограниченного круга лиц. Мониторинг может включать визиты на объекты (например, мониторинг качества услуг в ЦОНах, школах, больницах), анализ открытых данных (бюджетов, тендеров), опрос населения и другие методы. Субъекты вправе запрашивать у объектов необходимую информацию в порядке, предусмотренном законом о доступе к информации​, а также посещать помещения объектов контроля (кроме жилых) для ознакомления на месте​. Им разрешается использовать видео- и аудиозапись при проведении контроля​, что важно для документирования возможных нарушений.

Помимо названных форм, закон оставляет возможность и иных форм общественного контроля, если они установлены другими законами​. Это означает, что уже существующие механизмы (например, общественный контроль в экологической сфере по Экологическому кодексу, деятельность национального превентивного механизма против пыток по отдельному закону) сохраняются и признаются частью общей системы. Таким образом, закон создаёт рамочный каркас, куда интегрируются различные проявления общественного контроля.

Важной инновацией Закона «Об общественном контроле» является ***регламентация порядка рассмотрения результатов*** такого контроля. По итогам любой проведённой проверки, экспертизы или обсуждения субъекты общественного контроля оформляют итоговый документ – это может быть заключение, рекомендация, протокол, отчёт и т.п.​. Закон обязывает, чтобы в итоговом документе содержались предложения мерах по устранению причин и условий, способствующих нарушениям, выявленным в ходе общественного контроля[[10]](#footnote-10)​.

Такой документ в течение 7 рабочих дней направляется в адрес соответствующего объекта общественного контроля (то есть органа или организации, чья деятельность анализировалась)​. Далее включается механизм, который ранее применялся лишь фрагментарно в рамках отдельных институтов: обязательное реагирование власти. Закон прямо указывает, что итоговый документ общественного контроля обязателен для рассмотрения объектом общественного контроля​. В течение не более 10 рабочих дней после получения документа объект контроля (например, министерство) должен предоставить субъекту мотивированный ответ по каждой рекомендации​. Мотивированный ответ – это официальный документ, где орган власти сообщает о результатах всестороннего рассмотрения замечаний общественников, принятых мерах по устранению нарушений или, если рекомендации отклоняются, объясняет причины.

Таким образом, закрепляется важнейший принцип: ни одно обращение активистов не должно остаться без внимания и содержательного ответа. Более того, для усиления влияния граждан Закон вводит процедуру заслушивания: объект контроля обязан предоставить возможность субъектам общественного контроля лично участвовать в рассмотрении их рекомендаций в формате заслушивания​. Проще говоря, если общественники выявили проблему и предложили решение, госорган должен не только письменно ответить, но и пригласить их на встречу или совещание для обсуждения, прежде чем принять окончательное решение. Уведомление о таком заседании направляется не позднее чем за 3 дня до него​. Если же орган согласен полностью выполнить рекомендации, то в этом случае отдельное заслушивание может не проводиться, т.к. спорных моментов нет. В случае же, если объект контроля не желает рассматривать представленный итоговый документ вовсе, субъект контроля вправе подать жалобу на бездействие в вышестоящие органы или в прокуратуру согласно законодательству[[11]](#footnote-11)​.

Завершающие статьи закона устанавливают, что организационное обеспечение мероприятий общественного контроля может финансироваться за счёт средств субъектов контроля (то есть сами НКО или граждане несут расходы по его осуществлению), а также иных источников, предусмотренных законом​. Кроме того, нарушение законодательства об общественном контроле (например, препятствование деятельности контролёров, непредставление ответа и т.д.) влечёт ответственность в соответствии с законодательством РК.

Таким образом, за последние десятилетия Казахстан сформировал целостную законодательную основу для общественного контроля. Конституционные права дополняются специальными законами, обеспечивающими прозрачность информации, возможность обращений и участие в общественных советах, а теперь и всеобъемлющий рамочный Закон "Об общественном контроле", определяющий субъекты, объекты, формы и процедуры. Кроме того, введены электронные инструменты участия: портал «Открытые НПА» для публичного обсуждения проектов законов, площадка «Открытый бюджет» для мониторинга бюджетов, система e-otinish для обращений граждан. Это свидетельствует о стремлении государства нормативно закрепить механизмы участия граждан в управлении и надзоре, что отвечает как внутренним потребностям, так и международным стандартам.

* 1. **Сравнение законодательства Казахстана об общественном контроле с международными стандартами и практиками**

Законодательство Казахстана об общественном контроле во многом соотносится с международными принципами демократического участия граждан в управлении, однако по ряду аспектов продолжает отличаться от лучших мировых практик.

Важно отметить, что в западных странах общественный контроль не закреплен в законодательстве как отдельный институт, подобный тому, что предусмотрен в правовой системе Республики Казахстан. При этом на практике гражданское общество активно контролирует деятельность государственных органов, коммерческих структур и организаций, используя существующие механизмы демократического участия. В отличие от Казахстана, где общественный контроль регулируется специальным законом, в западных демократиях он осуществляется, как правило, на основе общих прав и свобод граждан.

Граждане, неправительственные организации, профессиональные сообщества, независимые активисты и журналисты могут инициировать общественные расследования, мониторинг деятельности властей и бизнеса, организовывать кампании и привлекать внимание общества к актуальным проблемам. Основой для такого контроля служат фундаментальные права, включая свободу слова, свободу ассоциаций, право на доступ к информации и независимость средств массовой информации. В зависимости от ситуации могут использоваться и другие правовые инструменты. Таким образом, общественный контроль в западных странах является естественной частью демократического процесса, а его эффективность обеспечивается прозрачностью власти, возможностью гражданского участия и наличием сильных институтов гражданского общества.

Казахстан, как часть мирового сообщества, взял на себя ряд международных обязательств, направленных на обеспечение гражданам права участвовать в процессе государственного управления. Эти обязательства закреплены в международных конвенциях, пактах и региональных соглашениях, ориентированных на развитие инклюзивного и прозрачного управления.

Одним из наиболее значимых документов является [Международный пакт о гражданских и политических правах](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml) (МПГПП), который Казахстан ратифицировал в 2006 году. Этот документ закрепляет за гражданами право на участие в управлении своей страной, включая избирательные права и возможность занимать государственные должности. В статье 25 Пакта указано, что «каждый гражданин имеет право и возможность без какой-либо дискриминации участвовать в управлении делами государства, голосовать и быть избранным, а также иметь доступ к государственной службе своей страны». Присоединяясь к этому пакту, Казахстан обязался обеспечивать равные условия для гражданского участия, устранять административные барьеры и повышать прозрачность выборных и управленческих процессов.

Другой важный международный документ — [Орхусская конвенция](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml), к которой Казахстан присоединился в 2001 году. Она закрепляет обязательства государства по обеспечению гражданам доступа к экологической информации, вовлечению общественности в принятие решений, связанных с охраной окружающей среды, а также гарантии защиты экологических прав через судебные механизмы. Это подчеркивает стремление Казахстана к открытости в экологической сфере и развитию инструментов гражданского контроля в этом направлении.

Значительную роль в развитии инклюзивного управления играет [Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml) (CEDAW), ратифицированная Казахстаном в 1998 году. Этот международный договор требует от государства создания равных возможностей для участия женщин в общественной и политической жизни. Реализация этих обязательств включает образовательные программы, поддержку женщин-лидеров и устранение социальных и институциональных барьеров, мешающих их полноценному участию в политике и управлении.

В 2015 году Казахстан также ратифицировал [Конвенцию о правах инвалидов](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml) (КПИ), что наложило на страну обязательства по созданию условий для равного участия людей с инвалидностью в общественной жизни. Это включает в себя адаптацию инфраструктуры, развитие образовательных программ и вовлечение граждан с ограниченными возможностями в процесс принятия государственных решений.

Еще одним важным шагом в развитии механизмов общественного участия стала ратификация [Конвенции ООН против коррупции](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml) (UNCAC) в 2008 году. В рамках этого документа Казахстан обязался содействовать участию гражданского общества в борьбе с коррупцией, расширять прозрачность деятельности госорганов, проводить общественные слушания и внедрять механизмы обратной связи, способствующие выявлению и устранению коррупционных рисков. Казахстанское законодательство следует этим установкам: так, закон о доступе к информации напрямую обеспечивает эффективный доступ населения к сведениям о деятельности органов (UNCAC 13(b))​, а Закон об общественном контроле – участие НПО и граждан в выработке рекомендаций по улучшению работы органов (UNCAC 13(a) – вклад общественности в процессы принятия решений)​. Однако есть и пробелы: международные стандарты требуют также *защиты тех, кто обнародовал информацию о правонарушениях* (антикоррупционных информаторов, т.е. whistleblowers). В некоторых странах (США, страны ЕС) действуют специальные законы о защите разоблачителей, гарантирующие им иммунитет от преследования при условии, что информация раскрыта в общественных интересах. В Казахстане же нет “права на разоблачение” секретной информации в общественных интересах​ – то есть человек, передавший журналистам или опубликовавший конфиденциальные данные о коррупции, формально не застрахован от уголовного преследования за разглашение тайн. Это является расхождением с передовой практикой, где закон содержит оговорку о допустимости таких действий во благо общества.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), участником которой является Казахстан, также имеет ряд политических обязательств и рекомендаций для государств в сфере *«хорошего управления»* и вовлечения граждан. Ещё [Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г.](https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf) провозглашал, что правительства должны привлекать своих граждан к обсуждению общественно важных вопросов и что демократия зиждется на участии избирателей в управлении. В современных руководствах ОБСЕ подчёркивается: *«эффективное участие в общественной жизни является предпосылкой мирного и демократического общества»*, и без участия граждан отдельные группы могут оказаться маргинализированы​. ОБСЕ призывает правительства создавать консультативные органы, проводить общественные консультации перед принятием решений, обеспечивать доступ общественности на заседания и в целом воспитывать культуру открытости власти. В этом контексте казахстанский институт общественных советов и недавний Закон об общественном контроле соответствуют рекомендациям ОБСЕ по созданию консультативно-надзорных органов с участием граждан. Более того, сам процесс разработки этих законов шел при поддержке международных организаций, что позволило перенять лучший зарубежный опыт. Например, требование казахстанского закона о том, что не менее 2/3 членов общественного совета – представители общественности​, отражает принцип, что голос гражданского общества должен доминировать над голосом чиновников в подобных органах – аналогичные пропорции рекомендуются в консультативных советах многих демократических стран.

В последние годы Казахстан предпринимает усилия для повышения прозрачности государственного управления и расширения механизмов гражданского участия. Однако страна пока не является частью международной инициативы «Открытое правительство» (Open Government Partnership, OGP), объединяющей более 70 государств, взявших на себя обязательства по внедрению принципов подотчетного управления. Для вступления в OGP Казахстан должен соответствовать ряду критериев, включая полную открытость бюджетного процесса, доступность данных о доходах и имуществе госслужащих, а также активное вовлечение гражданского общества в процессы управления. Присоединение к OGP могло бы стать важным шагом в повышении международного авторитета Казахстана и укреплении доверия граждан к институтам власти. Однако для этого необходимы не только законодательные реформы, но и внедрение реальных механизмов, которые позволят гражданам активно участвовать в управлении и осуществлять общественный контроль.

Казахстан также стремится к интеграции в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), что требует соответствия строгим стандартам государственного управления, верховенства права и прозрачности. ОЭСР рассматривает гражданское участие как ключевой элемент демократического управления и рекомендует странам-членам обеспечивать открытость государственной политики, включая создание эффективных механизмов обратной связи между государством и обществом.

Эти принципы отражены в ряде докладов ОЭСР, таких как *«*[*Граждане как партнеры: Руководство ОЭСР по информированию, консультациям и активному участию общества в разработке политического курса*](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/ru/publications/reports/2001/11/citizens-as-partners_g1gh14af/9785777702043-ru.pdf)*» (2002)*. ОЭСР подчеркивает, что инклюзивность, открытость и прозрачность являются основой эффективного государственного управления.

Таким образом, Казахстан предпринимает значительные шаги для соответствия международным стандартам в области общественного участия. Однако для достижения устойчивых результатов важно не только ратифицировать международные документы, но и внедрять реальные механизмы, обеспечивающие активное вовлечение граждан в процесс принятия решений, а также укреплять прозрачность и подотчетность государственных институтов.

Рассмотрим сравнение конкретных норм казахстанского законодательства с практиками США и Европы. В части доступа к информации Казахстан с 2015 года законодательно почти догнал развитые демократии: срок ответа от 15 до 30 календарных дней совпадает с американским законом FOIA (Freedom of Information Act), принятым ещё в 1966 г., по которому федеральные агентства США также должны ответить на запрос в течение 20 рабочих дней​. Казахстанский закон охватывает широкий круг организаций (что похоже на скандинавскую модель максимальной открытости, где даже некоторые частные структуры, выполняющие общественно значимые функции, обязаны предоставлять информацию). Однако отличие в реализации и контроле: в США в рамках FOIA заявители имеют право запрашивать доступ к информации от федеральных агентств, а в случае отказа – обжаловать его как в административном порядке, так и в суде. Судья действительно может обязать государственное учреждение предоставить запрашиваемую информацию, если отказ был признан необоснованным. В Казахстане механизм обжалования ответа скорее административный (через вышестоящий орган или суд общей юрисдикции), что на практике усложняет оперативное получение информации. Кроме того, казахстанский закон не создал независимого надзорного органа в сфере доступа к информации, тогда как в ряде стран Европы (Великобритания, Германия) и во многих штатах США такие уполномоченные имеются, и они разбирают жалобы граждан на отказы в информации вне суда, быстрее и дешевле.

Право на обращение в Казахстане обеспечено достаточно хорошо и в целом соответствует международным стандартам. Например, Конституция Германии в статье 17 гарантирует каждому человеку право индивидуально или коллективно обращаться с письменными предложениями или жалобами в компетентные органы и парламенты​. Казахстанская Конституция провозглашает аналогичное право, а АППК детально его раскрывает. Процедуры рассмотрения петиций в Казахстане схожи с многими странами: установлены сроки, запрет игнорировать, обязанность дать обоснованный ответ. В Германии, например, существует парламентский комитет по петициям, который рассматривает жалобы граждан и может вызывать министров для объяснений – в Казахстане пока нет специального парламентского механизма для петиций, но есть единый портал «eotinish» и т.п., где граждане могут направлять обращения онлайн. Лучшие практики скандинавских стран идут ещё дальше – там публичные петиции, набравшие определённое число подписей, могут стать предметом обсуждения в парламенте. Казахстан перенимает мировой опыт прямой демократии, внедряя механизмы подачи и рассмотрения петиций, однако эти процессы находятся на этапе становления и требуют дальнейшего развития для обеспечения полноценного участия граждан в управлении государством.

Институт общественных советов в Казахстане имеет определённые параллели с международными практиками, хотя в развитых странах он представлен в иной форме. В Великобритании и Канаде существуют консультативные гражданские комитеты при министерствах, куда входят независимые эксперты и представители некоммерческих организаций. Эти структуры помогают учитывать общественное мнение при разработке государственных политик, но не являются постоянными органами.

В странах Европейского Союза широко распространена практика общественных консультаций (public consultations). Перед принятием важных законов или политических решений государственные органы публикуют проекты нормативных актов, после чего все заинтересованные стороны — граждане, бизнес, НКО, эксперты — могут представить свои отзывы. Эти комментарии обычно доступны в открытом доступе и подлежат обязательному рассмотрению разработчиками. Казахстан адаптировал этот механизм, внедрив портал обсуждения проектов нормативных правовых актов (НПА) и обязательную общественную экспертизу для ряда законодательных инициатив. Эти элементы в целом соответствуют европейским стандартам прозрачности, однако их применение требует дальнейшего развития для обеспечения реального влияния на процесс принятия решений.

В отличие от стран ЕС и США, где общественные консультации носят более гибкий и временный характер, Казахстан создал постоянные общественные советы, действующие при государственных органах. Такая модель ближе к опыту постсоветских стран, таких как Россия и Кыргызстан, где также внедрялись аналогичные советы. Однако их эффективность во многом зависит от степени независимости и реального учета их рекомендаций государственными структурами. Таким образом, общественные советы в Казахстане сочетают элементы международных практик, но представляют собой уникальный механизм, объединяющий консультативные и экспертные функции в постоянной институционализированной форме. Их потенциал в повышении подотчётности власти и вовлеченности гражданского общества зависит от реальной автономии и прозрачности их работы.

Преимущество казахстанского подхода – институционализация общественного участия; однако у него есть потенциальный недостаток – это риск бюрократизации советов или их кооптации. Международная практика показывает, что эффективность общественных советов зависит от реальной независимости их членов и готовности властей прислушиваться. В Казахстане закон установил хорошие принципы (преобладание граждан и представителей НКО в составе, открытость, ротация членов), но были случаи, когда в некоторых советах преобладали лояльные организации, а критически настроенных активистов не включали. В новых поправках 2021 г. в Закон об общественных советах учли часть замечаний, сделав отбор более прозрачным​, однако дальнейшее развитие должно быть направлено на повышение авторитета этих советов. В скандинавских странах интересна практика открытости деятельности власти: там заседания городских советов, парламентских комитетов, а иногда и министерские встречи часто открыты для публики или транслируются – таким образом, фактически любой гражданин может присутствовать и наблюдать, как принимаются решения. Казахстанский закон об общественном контроле допускает присутствие граждан на заседаниях (например, общественное мониторинг может включать посещение открытых заседаний коллегий министерств). Более того, еще с 2016 года в Казахстане введена онлайн-трансляция пленарных заседаний парламента​, что сближает нас с практикой открытого парламентаризма развитых стран.

Доступ к правосудию и защита активистов – ещё один критерий соответствия международным стандартам. В ЕС действует целый комплекс норм, обеспечивающих, чтобы лица, осуществляющие общественный контроль – журналисты, правозащитники, экологические активисты – были защищены от преследования. Существует понятие SLAPP-исков (Strategic Lawsuit Against Public Participation) – недобросовестных судебных исков против активистов с целью их запугать или обременить. В некоторых юрисдикциях уже принимают законы против SLAPP, позволяющие суду быстро отклонять иски, направленные лишь на подавление критики. В Казахстане пока таких норм нет. Уголовная статья за клевету была декриминализована в 2020 году, но осталась статья в Кодексе об административных правонарушениях, и в целом угроза судебного преследования за резкую критику сохраняется. Это ограничивает свободу общественного контроля, так как активисты могут опасаться последствий своих разоблачений. Международные организации рекомендуют Казахстану создать безопасные условия для деятельности правозащитников и общественных контролёров, в том числе исполняя Декларацию ООН о правозащитниках (1998), которая гарантирует право людей «искать, получать и распространять информацию о правах человека и основополагающих свободах» и требовать ответственных действий от властей.

Тем не менее, Казахстан сделал заметные шаги в направлении соответствия лучшим мировым практикам открытого управления. В целях присоединения к глобальной инициативе «Партнёрство «Открытое правительство» (OGP): с 2016 г. Казахстан внедрял стандарты открытых бюджетов, открытых данных, публичных консультаций – всё это компоненты общественного контроля. Хотя членом OGP Казахстан пока не стал, по ряду критериев (наличие доступа к информации, декларации доходов чиновников, бюджетная прозрачность) казахстанские реформы приближены к требованиям этой инициативы​. Также можно отметить прогресс в электронных инструментах: внедрение электронного правительства, порталов «Открытые бюджеты», «Открытые данные», интерактивных карт и платформ обратной связи – всё это повышает вовлечённость граждан и соответствует курсу ООН (Программа устойчивого развития до 2030 года, цель №16 – мир, правосудие и эффективные институты). ПРООН прямо связала поддержку общественных советов и повышения прозрачности с достижением ЦУР 16 в Казахстане​.

Законодательство Казахстана об общественном контроле в целом движется в направлении приближения к международным стандартам, но пока нельзя сказать, что полное соответствие достигнуто. С одной стороны, за последние годы принята внушительная нормативная база, которая закладывает основы прозрачности и участия граждан – от конституционных гарантий до специального закона 2023 года. Эти документы воплощают многие глобальные принципы: открытость информации, учёт мнения населения при принятии решений, подотчётность через ответы на обращения, вовлечение НКО в мониторинг. В частности, новый Закон *«Об общественном контроле»* является прогрессивным шагом – немногие государства СНГ имеют столь подробный закон, обязывающий власти отвечать на рекомендации гражданского общества в 10-дневный срок. Это новшество выдвигает Казахстан в ряд стран, пытающихся институционализировать диалог государства и общества. Международные эксперты и организации, сотрудничавшие в разработке этих норм, в целом положительно оценивают усилия Казахстана по укреплению механизмов открытого правительства.

Однако в сравнении с лучшими практиками видно, что казахстанский закон излишне ограничивает субъектов контроля и содержит бюрократические препоны, тогда как международные нормы требуют максимальной инклюзивности и открытости. Например, во многих странах любой человек (независимо от гражданства) может запрашивать информацию у государства, тогда как в РК это право фактически ограничено гражданами. Международные организации подчёркивают, что участие гражданского общества должно быть широким и недискриминационным, обеспечивая охват и представительство различных групп населения. Законодательство об общественном контроле РК пока не содержит специальных норм, гарантирующих участие уязвимых, малоактивных групп (молодежи, жителей отдаленных регионов, инвалидов и др.). Международные организации (ООН, ОБСЕ) подчеркивают, что процесс участия должен быть *«включающим»* (inclusive) – то есть государство должно стремиться привлечь как можно более широкий спектр стейкхолдеров, а не только НПО из столиц. В ряде стран применяются квоты или меры по привлечению, например, требование проводить консультации в разных регионах, публиковать материалы на понятном языке, использовать онлайн-инструменты для охвата молодежи. Казахстанский закон нейтрален в этом плане: с одной стороны, он открыт для всех граждан, с другой – проактивно не адресует проблему возможной низкой вовлеченности некоторых слоев. В дальнейшем стоит уделить внимание развитию цифровых платформ участия (расширить функционал портала “e-otinish” или создать отдельный портал общественного контроля) и обучению граждан, чтобы задействовать потенциал электронного участия, соответствующего трендам ОЭСР.

Кроме того, лучшие зарубежные практики подразумевают, что рекомендации общественного контроля должны иметь весомое влияние – либо через обязательность выполнения, либо через политическую ответственность властей. В Казахстане же пока общественный контроль носит более консультативно-рекомендательный характер и не встроен полноценно в систему принятия решений. Таким образом, можно сделать вывод, что казахстанский механизм общественного контроля еще недостаточно обеспечен институциональными гарантиями. Это указывает на разрыв между декларируемыми принципами и реальными условиями для осуществления общественного надзора.

Международный опыт подсказывает, что необходим независимый мониторинг выполнения рекомендаций общественного контроля (например, омбудсмен или парламентский комитет, который ежегодно оценивает, сколько рекомендаций общественников учтено, а сколько было проигнорировано). Пока такой системы в Казахстане нет, и это вызов на будущее.

Следующим недостатком казахстанской модели является то, что целый ряд сфер выпадает из поля общественного контроля под предлогом секретности или безопасности. Конечно, в любой стране есть государственные тайны, но баланс между секретностью и общественным интересом – важный предмет дискуссий. В США и Европе даже в оборонной сфере существуют гражданские консультативные комитеты (например, общественные наблюдатели в комиссиях по контролю над военными расходами). Казахстан мог бы постепенно расширять формы общественного контроля и на эти сферы, например, через парламентский надзор с участием общественности.

Общественный контроль эффективен, когда у общества есть необходимый уровень знаний и компетенций для анализа государственных действий. В скандинавских странах или Германии сильны независимые исследовательские центры, НПО, экспертные организации, которые могут квалифицированно оценивать бюджетную политику или экологические риски. В Казахстане же НКО часто ограничены в финансировании и квалифицированных экспертах. Таким образом, нужна поддержка развитию независимых аналитических центров и активистов, обучение их навыкам общественного аудита – без этого даже самые лучшие законы могут не достичь цели. Наконец, защита участников общественного контроля от преследований и давление – ещё один аспект, где требуются улучшения до уровня международных стандартов прав человека.

Казахстанский закон содержит не совсем понятную норму о допустимом числе субъектов общественного контроля: его можно осуществлять либо индивидуально, либо в группе не превышающей пяти человек. В частности, группа общественного контроля должна состоять не более чем из 5 человек, желательно оформить протокол о своем создании, а перед началом проверки – уведомить объект контроля письменно о своих намерениях и только после этого можно приступать к мониторингу. Более того, если активисты хотят лично посетить объект (например, выехать на место, осмотреть помещение учреждения), это возможно *только с письменного согласования самого объекта контроля*​. Проще говоря, проверяющий имеет право прийти проверить работу органа власти, лишь получив от него разрешение на вход. Это серьезное ограничение независимости контроля. В международной практике подобные визиты часто регулируются иначе: либо закон прямо дает наблюдателям право беспрепятственного доступа (что бывает, например, у омбудсменов или комиссий по мониторингу мест задержания), либо оговаривается судебный или административный ордер. Требование же получить одобрение на посещение от проверяемого создаёт риск отказов и утраты элемента внезапности. Действительно, законом предусмотрено, что объект контроля может отказать в доступе, если за последние 6 месяцев уже был аналогичный мониторинг по тому же вопросу​

Такое ограничение может использоваться недобросовестно для затягивания проверок. Эти нормы не полностью соответствуют принципу независимости субъектов контроля, декларированному в самом же законе, и рекомендациям ОБСЕ, согласно которым недостаточная способность НКО к мониторингу не должна служить оправданием для власти уклоняться от контроля​. Международные стандарты призывают устранять лишние барьеры: участие общественности должно быть *«максимально открытым и доступным»* на всех этапах​. Казахстанскому закону стоит упростить порядок создания групп (не ограничивать произвольно численность) и обеспечить гарантированный доступ общественных контролеров к информации и объектам, чтобы визиты не зависели целиком от воли проверяемого органа.

​ОЭСР также советует правительствам инвестировать в инструменты участия – создавать онлайн-платформы, обучать гражданскому контролю, финансировать небольшие гранты для мониторинговых проектов. В Казахстане же пока подобной институциональной поддержки не закреплено законом. ​Таким образом, финансовая и организационная устойчивость общественного контроля в РК недостаточна, что отличается от лучших зарубежных практик. Для сближения со стандартами стоило бы предусмотреть госпрограммы поддержки общественного мониторинга – например, конкурсы социальных заказов на проекты гражданского контроля, обучение активистов и т.п.​

**Рекомендации по приведению казахстанской системы общественного контроля в соответствие с лучшими практиками:**

1. **Усиление гарантий независимости общественного контроля**. Это включает создание автономных органов надзора (например, информационного комиссара по доступу к информации, общественного омбудсмена по защите активистов) и принятие мер против препятствования работе общественных контролёров.
2. **Усиление ответственности за неисполнение рекомендаций общественного контроля**, так как законодательство не содержит конкретных санкций для государственных органов за игнорирование рекомендаций общественников. Международная практика знает примеры, когда при систематическом игнорировании общественного мнения наступают политические последствия (отставки, расследования). В Казахстане же пока неясно, какая ответственность наступит, если орган власти формально ответил, но ничего не сделал – нужно развивать механизм парламентского или общественного контроля качества этих ответов.
3. **Обеспечение гарантий защиты для субъектов общественного контроля**. Закон об общественном контроле декларирует независимость и недопустимость вмешательства, но на практике нужны нормы о защите от давления. Это может включать запрет увольнять работников за участие в общественном контроле, запрет уголовного преследования за раскрытие информации при условии добросовестности намерений, а также публичное осуждение любых попыток дискредитации участников общественного контроля.
4. **Укрепление гарантий независимости и полномочий субъектов контроля**. Необходимо смягчить или убрать положения, требующие согласования с объектом контроля при проведении проверок. Следует обеспечить общественным контролерам право беспрепятственно посещать органы и объекты (кроме случаев, связанных с гостайной, – для них разработать специальный регламент доступа). Можно внедрить механизм уведомительной, а не разрешительной процедуры визитов. Также целесообразно снять произвольное ограничение на число участников группы контроля – оно не должно препятствовать широкой коалиции НКО при необходимости. Эти изменения устранят противоречия с принципами ООН и ОБСЕ о свободе общественного надзора
5. **Расширение сферы общественного контроля на закрытые сектора с надлежащими мерами безопасности**. Стоит проработать поправки, позволяющие гражданскому обществу мониторить деятельность пенитенциарных учреждений, полиции, военных объектов через особые процедуры. Например, возродить институт общественных наблюдательных комиссий при тюрьмах, сделать их частью системы общественного контроля. Это позволит выполнить рекомендации международных организаций по демократическому контролю над силовыми органами и устранить один из ключевых изъянов текущего закона.
6. **Обеспечение ресурсной поддержки и развития потенциала гражданского общества**. Государству следует перейти от позиции нейтрального наблюдателя к партнерству с гражданами в осуществлении контроля. На практике это означает выделение грантов, субсидий или технической помощи НКО и инициативным группам для проведения мониторинга и экспертиз (например, финансировать независимых экспертов для общественных экологических экспертиз, покрывать транспортные расходы активистов в отдаленные регионы и пр.). Можно также стимулировать участие НКО в общественном контроле: например, учреждать премии за лучшие проекты общественного контроля, публично отмечать успешные кейсы, тем самым формируя позитивный образ гражданского активизма. Без поддержки и признания со стороны государства масштабный общественный контроль труднодостижим, поэтому данный шаг приблизит Казахстан к атмосфере “соучастия” власти и общества, свойственной странам ОЭСР.
7. **Внедрение обязательства по реализации рекомендаций общественного контроля**. Чтобы обратная связь не превращалась в формальность, необходимы поправки, повышающие ответственность объектов контроля за игнорирование рекомендаций общественного контроля. Рассмотреть возможность включения положений о том, что при отклонении рекомендаций граждан орган власти должен обосновать это не только перед авторами, но и перед вышестоящим органом или общественным советом. Например, можно обязать министерства ежегодно публиковать отчеты о том, сколько предложений от общества они получили и сколько из них реализовали. Другой инструмент – предоставлять Общественным советам (или пока несуществующей комиссии по общественному контролю) право вызывать представителей тех органов, которые игнорируют значимые инициативы граждан, для обсуждения на открытом заседании. Также целесообразно предусмотреть административную ответственность должностных лиц за злостное невыполнение обоснованных рекомендаций, особенно если это привело к нарушению прав граждан или коррупции. Цель этих мер – приблизить ситуацию к европейской, где власть вынуждена считаться с общественным мнением в силу правовых процедур
8. **Развитие цифровых и институциональных механизмов участия**. Рекомендуется интегрировать закон об общественном контроле с существующими инициативами открытого правительства. Например, расширить функциональность портала «Открытые НПА» и «e-otinish» таким образом, чтобы через них можно было не только подавать уведомления о начале общественного контроля, но и публиковать результаты мониторинга, вести диалог с органами власти в режиме онлайн, отслеживать статус рассмотрения рекомендаций. Это повысит прозрачность процесса самого общественного контроля – все заинтересованные смогут видеть, какие проверки идут и что выявлено. Кроме того, имеет смысл создать единый координационный орган или совет по развитию общественного контроля (с участием госорганов и НКО), который будет мониторить реализацию нового закона, распространять лучшую практику (методические рекомендации по проведению общественного мониторинга, обучение модераторов общественных обсуждений и т.д.), а также взаимодействовать с международными организациями. Такой орган мог бы аккумулировать экспертную поддержку от ОЭСР, ПРООН, ЕС для дальнейшего совершенствования законодательства.

**Глава 2. Оценка практик реализации общественного мониторинга в разных областях**

В данной главе мы рассмотрим практику реализации такой важной формы общественного контроля как общественный мониторинг. В частности, будут рассмотрены успешные кейсы общественного мониторинга по различным направлениям. Кроме того, мы проанализируем существующие барьеры, которые продолжают мешать эффективному гражданскому мониторингу и предложим пути их преодоления.

В частности, мы рассмотрим примеры общественного контроля в трех ключевых сферах:

1. **Мониторинг государственных программ** – как гражданские инициативы оценивают исполнение национальных стратегий и программ.
2. **Мониторинг в сфере защиты прав человека** – каким образом правозащитные организации участвуют в наблюдении за соблюдением прав человека.
3. **Мониторинг доступности и качества государственных услуг** – насколько эффективно общественный контроль влияет на улучшение услуг, предоставляемых государством населению.

Этот анализ позволит выявить основные трудности, с которыми сталкиваются гражданские активисты и НКО, а также определить потенциальные направления для развития общественного контроля.

**2.1. Мониторинг государственных программ**

Государственные программы играют ключевую роль в социально-экономическом развитии страны, однако их реализация требует независимого мониторинга со стороны общества, чтобы предотвратить неэффективность расходования бюджетных средств и коррупционные риски. Общественный мониторинг государственных программ критически важен, поскольку их реализация напрямую затрагивает жизнь каждого гражданина, определяя доступность и качество услуг в сферах здравоохранения, образования, социальной защиты и инфраструктуры. Независимый контроль со стороны общества позволяет предотвратить неэффективное расходование бюджетных средств, выявлять коррупционные риски и добиваться прозрачности в распределении ресурсов, что делает государственное управление более подотчетным и ориентированным на реальные потребности населения.

**Примеры успешного мониторинга государственных программ**

✅ **Контроль за расходованием бюджетных средств (РОО "Әділдік жолы")**  
Антикоррупционные активисты с 2022 по 2024 годы реализовали трехгодичный проект«Әділдікті талап ет!» совместно с Агентством по противодействию коррупции РК по всей республике, направленный на повышение эффективности мер по противодействию коррупции, продвижение идеологии добропорядочности, устранение причин и условий, способствующих коррупции. За этот период они неоднократно выявляли завышенные цены в государственных закупках в таких сферах как строительство дорог и школ. Так, мониторинг тендеров в строительстве школ выявил, что в некоторых регионах на аналогичные проекты выделялись суммы, различающиеся в два-три раза. После общественного давления государственные органы были вынуждены пересмотреть условия тендеров и провести дополнительные аудиты. «*В бюджет возвращено около Т10 млрд, выплаченных за невыполненные работы или несуществующие услуги. По заявлениям нашей организации по фактам различных нарушений законодательства к дисциплинарной ответственности привлечено 584 должностных лица, внесено 214 предписаний об устранении нарушений, составлено 1559 протоколов о привлечении к административной ответственности в виде штрафов на сумму более Т345 млн»*, - поделился Смагулов[[12]](#footnote-12) по итогам деятельности проекта.

✅ **Общественный мониторинг реализации программы «Нұрлы жер»**: В рамках программы «Нұрлы жер» были выявлены случаи коррупции, включая завышение стоимости строительства и непрозрачность отбора участников. Общественные организации проводили расследования, выявляя факты завышения стоимости строительства, непрозрачности отбора участников и манипуляций с очередями на жилье. В результате общественного давления власти пересмотрели некоторые механизмы распределения субсидий. Для повышения прозрачности и контроля был создан Ситуационный центр, позволяющий проводить мониторинг всех строящихся объектов в режиме реального времени[[13]](#footnote-13). ​

**✅ Независимый контроль строительства дорог (проект «Саналы ұлтқа – сапалы жол»)**: Проект «Саналы ұлтқа – сапалы жол» направлен на общественный мониторинг качества дорог. Активисты проводили проверки состояния дорог, выявляя нарушения при строительстве и реконструкции. Например, были зафиксированы разрушения на новой трассе «Чапаев – Казталовка – Жанибек – граница РФ» после зимнего периода. По итогам мониторинга были разработаны предложения для предотвращения ухудшения дорожного покрытия автотрасс, имеющих стратегическое значение для региона[[14]](#footnote-14).

Несмотря на позитивные примеры, общественный контроль в этой сфере сталкивается с рядом трудностей:

* **Недостаточная открытость данных** – многие сведения о реализации госпрограмм остаются недоступными, особенно если они касаются финансовых аспектов.
* **Формальный подход госорганов к общественным рекомендациям** – даже если гражданские организации выявляют нарушения, далеко не всегда их замечания учитываются.
* **Ограниченный доступ к экспертам и аналитическим инструментам** – у большинства НПО нет финансовых ресурсов для глубокого анализа государственных программ.

**2.2. Мониторинг в сфере защиты прав человека**

Общественный контроль играет ключевую роль в обеспечении защиты прав человека, особенно в странах, где демократические институты находятся в процессе развития. В Казахстане механизмы общественного контроля постепенно расширяются, охватывая различные сферы, включая условия содержания в местах лишения свободы, соблюдение прав на свободу слова и собраний, а также доступ гражданского общества к информации и процессу принятия решений.

Одним из наиболее значимых инструментов общественного контроля является Национальный превентивный механизм (НПМ), созданный в рамках выполнения международных обязательств Казахстана по Конвенции против пыток. НПМ объединяет представителей гражданского общества, которые имеют право без предварительного уведомления посещать учреждения уголовно-исполнительной системы и оценивать условия содержания заключенных. Благодаря этим визитам выявляются нарушения, такие как ненадлежащее медицинское обслуживание, случаи жестокого обращения и пыток. По результатам мониторинга разрабатываются рекомендации для государственных органов, что уже привело к улучшению условий в некоторых учреждениях. Однако проблемы с доступом в следственные изоляторы и центры временного содержания остаются нерешёнными, а государственные органы порой ограничивают взаимодействие правозащитников с заключёнными, что снижает эффективность мониторинга.

Не менее важной сферой общественного контроля является наблюдение за соблюдением прав на свободу слова и собраний. Независимые журналисты и активисты регулярно сталкиваются с давлением со стороны государственных структур, особенно при освещении протестов и острых социальных тем. Хотя законодательство Казахстана формально гарантирует свободу выражения мнений, на практике журналисты подвергаются судебным преследованиям, штрафам и административным задержаниям. Анализ правозащитных организаций показывает, что механизмы защиты общественных наблюдателей и независимых медиа остаются слабыми, что требует дальнейшего реформирования законодательства и его правоприменения.

Таким образом, общественный контроль является неотъемлемой частью защиты прав человека, позволяя выявлять нарушения, добиваться изменений в политике государства и обеспечивать большую подотчётность власти перед гражданами. Несмотря на наличие некоторых механизмов, Казахстану ещё предстоит усилить гарантии независимости гражданского мониторинга, устранить барьеры для работы правозащитников и обеспечить реальное влияние общественного контроля на процессы принятия решений.

**2.3. Оценка доступности и качества государственных услуг**

Общественный мониторинг в сфере государственных услуг направлен на повышение их качества, доступности и эффективности. Такой мониторинг играет ключевую роль в выявлении системных проблем и повышении уровня обслуживания, так как позволяет оперативно реагировать на недостатки и добиваться их устранения. Гражданское участие в оценке работы госорганов способствует повышению прозрачности, подотчетности и ориентированности услуг на реальные потребности населения, что в конечном итоге улучшает качество жизни общества. В Казахстане действует ряд инициатив, позволяющих гражданам оценивать работу государственных служб.

**Мониторинг работы ЦОНов и электронного правительства**

В последние годы в Казахстане широко развиваются **электронные государственные услуги**, что позволило повысить удобство взаимодействия граждан с государственными органами. Однако общественный мониторинг выявил, что не все категории населения могут в полной мере воспользоваться этими сервисами – особенно пожилые люди и люди с ограниченными возможностями. В частности, были выявлены такие проблемы как: длинные очереди в некоторых регионах; ограниченные часы работы; сложности в получении услуг для лиц с особыми потребностями, и т.д. В результате общественного мониторинга были внесены предложения по улучшению работы центров обслуживания населения, и часть из них была реализована.

✅ Например, в одном из регионов Казахстана общественные активисты провели мониторинг работы ЦОНов, зафиксировав проблемы с очередями и доступностью услуг для людей с инвалидностью. После обнародования данных местные власти пересмотрели систему записи на приём и внедрили адаптированные сервисы для маломобильных граждан. В частности, были созданы комфортные условия для ожидания очереди и получения государственных услуг людьми с ограниченными возможностями, включая отдельные окна для приёма документов, пандусы и кнопки вызова.

**Общественный мониторинг качества здравоохранения и образования**

Общественный контроль также активно применяется в сфере здравоохранения и образования. Общественные активисты проводят мониторинг качества медицинских услуг, доступности лекарств, работы поликлиник и больниц. Были выявлены случаи коррупции в закупках медицинского оборудования, непрозрачность распределения квот на лечение за границей, завышенные цены на лекарства.

В сфере образования НКО анализируют, насколько эффективно реализуются государственные программы, например, программа цифровизации школ. Общественный мониторинг показал, что в некоторых регионах наблюдается нехватка учебников и учителей, а цифровая инфраструктура развивается неравномерно.

**Основные выявленные проблемы:**

* Недостаток учебников и цифровой инфраструктуры. В некоторых школах выявлены случаи нехватки учебников и простаивающих нераспакованных ноутбуков, закупленных по госпрограммам.
* Проблемы с инклюзивным образованием. В ряде регионов отсутствуют адаптированные условия для обучения детей с особыми потребностями.
* Коррупция в сфере госзакупок. Были обнаружены случаи завышенных цен при закупке оборудования для школ.

✅В 2023 году общественные активисты выявили, что в 14 школах Шымкента закупленные ноутбуки оставались запечатанными на складах, не доходя до учеников. После обнародования этой информации региональные власти инициировали проверку, а техника была передана учащимся.

**Проблемы, выявленные в ходе общественного мониторинга в сфере здравоохранения:**

* Фальсификация медицинских записей. В системе *Damumed* выявлены случаи фиктивных приемов пациентов, что привело к незаконному расходованию бюджетных средств.
* Непрозрачность квот на лечение за границей. Некоторым пациентам отказывали в квотах без четких объяснений, что стало предметом общественного расследования.
* Завышенные цены на лекарства. В ходе мониторинга госзакупок было обнаружено, что ряд лекарств закупались по завышенным ценам, а дешевые аналоги не рассматривались.

✅Гражданские активисты через приложение *Damumed* массово проверяли свои медицинские записи и обнаружили более 11,5 тысяч ложных посещений врачей на сумму 75,5 млн тенге. После публичного резонанса прокуратура инициировала проверку, а Минздрав ужесточил контроль за системой учета услуг.

**2.5. Мониторинг государственных закупок**

​Государственные закупки в Казахстане традиционно считаются одной из наиболее уязвимых сфер с точки зрения коррупционных рисков. По данным Агентства по противодействию коррупции Республики Казахстан, значительная часть коррупционных правонарушений связана именно с государственными закупками. В ответ на эту проблему активисты и общественные организации усилили контроль в данной области, добившись значимых результатов.​

**Деятельность по обеспечению прозрачности закупок**

Бауыржан Заки, представитель уральского филиала антикоррупционного объединения «Әділдік жолы» и эксперт коалиции «Kun Jarygy», активно занимается мониторингом портала государственных закупок. Он обучает граждан работе с данными о закупках и привлекает их к контролю бюджетных расходов. За несколько лет его команда изучила тысячи тендерных документов, выявляя нарушения. В одном из резонансных случаев Заки обнаружил несоответствия в проектах капитального ремонта школ в Западно-Казахстанской области: сметы были необоснованно завышены. В результате проверки заказчик, а также организации технического и авторского надзора были оштрафованы. Этот прецедент показал, что даже региональные активисты могут добиваться наказания нарушителей и экономии бюджетных средств[[15]](#footnote-15). ​

**Результаты общественного мониторинга закупок**

Благодаря общественному контролю удалось добиться конкретных улучшений. Выявленные нарушения нередко приводят к отмене сомнительных тендеров или корректировке проектов. Ещё один пример: организация «Әділдік жолы» раскрыла схему незаконного возмещения НДС поставщикам по государственным контрактам — фактически чиновники возвращали налог компаниям, не являющимся плательщиками НДС, что приводило к утечке бюджетных средств. Активисты, проверив тысячи контрактов, добились возврата средств: в бюджет было возвращено 170 млн тенге по незаконным выплатам[[16]](#footnote-16). После обращения «Әділдік жолы» налоговая служба начала проверки, а в Министерство финансов было направлено предложение закрыть эту лазейку, чтобы подобные схемы более не использовались. Это яркий пример того, как гражданский мониторинг напрямую сохраняет государственные средства и инициирует антикоррупционные меры. ​

Эти инициативы демонстрируют эффективность общественного контроля в сфере государственных закупок и его роль в повышении прозрачности и ответственности государственных органов.

Перечисленные кейсы наглядно демонстрируют, что общественный контроль в Казахстане – не пустые слова, а реальный инструмент изменений. Активисты, журналисты и неравнодушные граждане своими расследованиями и мониторингом добились возврата украденных средств, улучшения качества дорог и школьного обеспечения, большей прозрачности в медицине и других сферах. Их успеху способствовали открытость данных, поддержка единомышленников и резонанс в СМИ. Важно, что власть начала прислушиваться к этим сигналам: приняты первые законы и реформы, позволяющие институту общественного контроля занять прочное место в системе госуправления. Независимый мониторинг, основанный на фактах и сотрудничестве, уже сейчас приносит пользу обществу – а значит, у граждан есть все основания дальше требовать прозрачности и подотчетности от государства.

**2.6. Основные проблемы и точки роста общественного мониторинга**

Несмотря на вышеперечисленные успешные примеры Общественный контроль в Казахстане сталкивается с рядом системных проблем, которые препятствуют его эффективному функционированию:

1. **Незаинтересованность** государственных и квазигосударственных организаций в общественном мониторинге
2. **Недостаточная открытость государственных данных** – гражданам и НПО сложно получить полную информацию о работе госорганов.
3. **Бюрократические барьеры** – общественные активисты сталкиваются с трудностями при получении доступа к объектам мониторинга.
4. **Формальный характер учета общественного мнения** – рекомендации НПО и активистов часто остаются без реального рассмотрения.
5. **Ограниченная защита участников общественного контроля** – активисты и журналисты не всегда защищены от преследования и давления.

Справедливости ради необходимо отметить, что в ряде случаев конкретные кейсы гражданского контроля часто получают отклик от государственных органов. Когда информация о нарушениях становится публичной, ведомства вынуждены действовать. Так, после расследований о хищениях в закупках акиматы и министерства нередко проводят служебные проверки, расторгают сомнительные контракты и привлекают виновных к ответственности. В случае с некачественной реконструкцией дорог приезд чиновников на место проблемы завершился выговорами ответственным должностным лицам и усилением технадзора на остаток проекта. После скандала с Damumed Министерство здравоохранения уволило ряд главврачей, причастных к припискам, и внедрило дополнительные уровни проверки в электронных системах. Показательно, что некоторые госорганы стали проактивно сотрудничать с гражданскими активистами. К примеру, Министерство финансов и Агентство финансового мониторинга используют аналитические системы (такie как *Red Flags Management*) для выявления рисковых закупок и охотно принимают информацию от НПО о нарушениях​. В описанной выше ситуации с незаконным возмещением НДС налоговые органы на основании данных «Әділдік жолы» провели доначисления и вернули деньги в бюджет​. Такая реакция свидетельствует, что независимый мониторинг начинает восприниматься как подспорье в работе добросовестных чиновников.

**3. Рекомендации по совершенствованию законодательства об общественном контроле**

Прежде чем перейти к конкретным рекомендациям по совершенствованию законодательства, рассмотрим положительные стороны Закона об общественном контроле, который содержит ряд положений, которые могут способствовать развитию общественного контроля в Казахстане.

***Сильными сторонами Закона являются следующие:***

* **Закрепление принципов прозрачности и открытости**. В законе определены принципы, на которых должен основываться общественный контроль, в том числе гласность, открытость и подотчетность. Это важный ориентир, который может послужить основой для развития культуры взаимодействия гражданского общества и государства.
* **Определение субъектов общественного контроля**. Закон четко указывает, кто может участвовать в процессе общественного контроля, включая граждан Казахстана, некоммерческие организации, и иные субъекты, которым предоставлены полномочия на осуществление общественного контроля. Это формальное признание права гражданского общества на участие в контроле и мониторинге государственных процессов.
* **Широкий круг объектов общественного контроля**. Закон охватывает широкий круг **объектов**, включая не только государственные, но и квазигосударственные организации и исполнителей государственных функций, что препятствует обходу контроля через вывод деятельности в частный сектор.
* **Обязанность госорганов рассматривать результаты общественного контроля**. Закон предусматривает, что государственные органы должны рассматривать заключения, подготовленные в рамках общественного контроля, и давать на них ответы. Хотя механизм учета этих рекомендаций нуждается в доработке, сам факт их обязательного рассмотрения можно считать положительным моментом.
* **Регламентация форм общественного контроля**. В законе предусмотрены такие формы общественного контроля, как общественный мониторинг и общественная экспертиза, которые являются важными инструментами оценки деятельности госорганов и реализации государственных программ.
* **Возможность подачи петиций**: Внесенные изменения в АППК регламентируют процедуру подачи петиций и их рассмотрения, что может стать инструментом диалога общества с государством.

Однако, несмотря на эти позитивные стороны, в законодательстве об общественном контроле содержатся значительные ограничения и пробелы, которые могут существенно снизить его эффективность.

***Основные недостатки законодательства об общественном контроле и рекомендации по их адресации:***

1. **Неопределенность предмета регулирования:** Закон об общественном контроле формально закрепляет, что регулирует общественные отношения, связанные с организацией и осуществлением общественного контроля. Однако статья 3 Закона фактически ограничивает сферу действия общественного контроля «остаточным принципом» – только в части, не урегулированной другими законами Казахстана. Данный момент представляет проблему, потому что отсутствие четких границ регулирования может привести к конфликтам и правовой неопределенности. Например, государственные органы могут ссылаться на другие законы для избежания общественного контроля, что снижает его эффективность.

✅ **Рекомендация №1**: необходимо четко определить в статье 3 Закона, какие именно общественные отношения охватывает данный закон, исключив неопределенность в его применении.

1. **Ограниченный круг субъектов общественного контроля:** Закон устанавливает, что субъектами общественного контроля могут быть только граждане Казахстана и местные НКО, при этом исключает: иностранные и международные организации, религиозные объединения, а также некоммерческие организации с иностранным участием. Данное ограничение противоречит международным стандартам, которые требует недискриминационного подхода к регулированию гражданского общества. Кроме того, ограничение международного участия сужает возможности независимого общественного контроля и может привести к снижению его объективности.

✅ **Рекомендация №2**: расширить перечень субъектов общественного контроля в п.5 статьи 1 Закона, включив в него все зарегистрированные НКО, независимо от их источников финансирования, а также рассмотреть вопрос об уменьшении возрастного ценза в п. 2 статьи 6, так как привлечение молодежи моложе 18 лет тоже могло бы усилить общественный контроль и способствовать воспитанию культуры участия у молодежи. Чем шире круг вовлеченных субъектов – тем более разносторонним и представительным будет общественный контроль.

1. **Исключение из действия Закона целого ряда государственных органов, относящихся к режимным или секретным**. Согласно п.2 статьи 3 Закона его действие не распространяется на общественные отношения, регулируемые конституционными законами Республики Казахстан "О выборах в Республике Казахстан", "О республиканском референдуме", "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан", "О прокуратуре", "О Конституционном Суде Республики Казахстан", "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан", законами Республики Казахстан "О специальных государственных органах Республики Казахстан", "Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан", "О персональных данных и их защите", уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным, гражданским процессуальным, административным процедурно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях, о внешней разведке, контрразведывательной деятельности, оперативно-розыскной деятельности, государственных секретах, а также законодательством Республики Казахстан по вопросам правоохранительной деятельности и обеспечения безопасности охраняемых лиц и объектов.

✅ **Рекомендация №3**: С точки зрения международных стандартов исключение из орбиты общественного контроля даже для таких организаций нежелателен: ОБСЕ и ООН настаивают на гражданском контроле и над силовым блоком – через парламент, гражданские комиссии, НКО – чтобы предотвратить злоупотребления силовиков. Например, ОБСЕ выпускает специальные руководства по общественному контролю полиции и армии, призывая государства обеспечивать прозрачность и гражданский надзор за сектором безопасности​. В Казахстане же общественные наблюдатели не имеют легального доступа в тюрьмы или воинские части (кроме отдельных общественных наблюдательных комиссий, регулируемых иными актами). Это противоречит принципу всеобъемлющей прозрачности. В связи с этим рекомендуется постепенно расширить сферу закона на учреждения закрытого типа, разработав особый порядок доступа для аккредитованных наблюдателей (как это сделано, например, в некоторых странах через институты общественных наблюдательных комиссий за местами заключения).

1. **Формальный характер общественного контроля:** Закон не устанавливает обязательного механизма учета и реализации результатов общественного контроля государственными органами. Согласно статье 13 Закона, объекты общественного контроля должны лишь рассматривать итоговые документы и в течении 10 дней предоставить мотивированный ответ по каждой рекомендации, но при этом нет требования по их обязательному исполнению и не предусмотрена ответственность за их неисполнение. Данная проблема является наиболее серьезной, так как государственные органы могут игнорировать выводы общественного контроля без последствий. Объект контроля может формально ответить и даже согласиться с замечаниями, но фактически не реализовать никаких изменений. Закон не устанавливает санкций за игнорирование рекомендаций или за поверхностное рассмотрение обращений граждан. В случае отказа рассматривать итоговый документ общественные контролёры вправе подать жалобу в вышестоящие органы​, однако неясно, приведёт ли это к исправлению ситуации. Нет требований по публичному отчёту объектов контроля о мерах, принятых по результатам общественного контроля, что затрудняет последующий мониторинг выполнения рекомендаций. Таким образом, обратная связь остаётся слабой: государственные органы пока недостаточно мотивированы внедрять предложения граждан, если только сами не считают их полезными. Это снижает практическую ценность общественного контроля – затраченные усилия активистов могут не приводить к реальным изменениям в политике или работе органов.

✅ **Рекомендация №4**: установить в Законе об общественном контроле обязательность учета и исполнения рекомендаций общественного контроля объектами такого контроля, а также предусмотреть механизмы обжалования необоснованного отказа в их исполнении. Например, можно ввести норму, по которой по итогам общественного мониторинга ответственный государственный орган обязан разработать план мероприятий по устранению выявленных недостатков либо публично обосновать, почему рекомендации не могут быть выполнены. При органах власти целесообразно создавать совещательные группы с участием представителей общественных контролеров для совместного обсуждения путей реализации предложений. Также стоит внедрить практику публичных отчетов: через определенный период (скажем, ежегодно) органы публикуют отчет о том, какие меры приняты по обращениям граждан, поступившим в рамках общественного контроля. Это сделает влияние общества более заметным и измеримым. Кроме того, можно установить парламентский контроль за выполнением важных рекомендаций общественного контроля – к примеру, специальные слушания в Мажилисе о взаимодействии с институтами гражданского общества.

1. **Возможность ограничения доступа к информации при осуществлении общественного контроля:** Хотя Закон закрепляет право субъектов общественного контроля запрашивать информацию, статья 8 Закона допускает отказ в предоставлении информации, в случае если речь идет об информации с ограниченным доступом. Согласно Закону о доступе к информации, к информации с ограниченным доступом в том числе относится служебная информация с пометкой "Для служебного пользования" (ДСП), что создает широкие возможности для отказа со стороны государственных органов, которые часто пользуются данной лазейкой, когда не хотят предоставлять информацию. В результате сегодня государственные органы могут отнести широкий перечень сведений, в том числе представляющих общественный интерес, к ДСП, тем самым препятствуя независимому мониторингу.

✅ **Рекомендация №5**: Исключить возможность злоупотребления государственными органами правом отнесения информации к «ДСП»путем внесения соответствующих изменений в Закон о доступе к информации, и усилить норму (п.2 статьи 8 Закона об общественном контроле) об обеспечении объектами общественного контроля доступа к информации о своей деятельности в Законе об общественном контроле.

1. **Барьеры для реализации механизма общественного мониторинга:** Закон допускает возможность проведения общественного мониторинга, но при этом устанавливает бюрократические барьеры, такие как: требование предварительного согласования с объектами контроля для посещения объектов, ограничение числа участников мониторинговых групп до пяти человек, право госорганов отказывать в мониторинге, если аналогичная проверка уже проводилась в течение шести месяцев. Таким образом, объекты общественного контроля получают возможность контролировать сам процесс мониторинга, что ставит под сомнение его независимость. Ограничение числа участников мониторинга делает его менее эффективным при анализе масштабных проектов, либо наоборот малых проектов, которые могут быть реализованы меньшим количеством субъектов.

✅ **Рекомендация №6**: отменить ограничение на количество участников общественного контроля в статье 6 Закона, а также исключить обязательное согласование визитов с объектами контроля в статьях 7 и 12 Закона, если они касаются общественно значимых вопросов.

1. **Финансовые ограничения:** Согласно статье 14, общественный контроль финансируется исключительно за счет самих субъектов контроля, а также других источников, установленных законодательством. Отсутствие поддержки для общественного контроля сужает его возможности, так как НКО могут не располагать достаточными ресурсами для проведения экспертиз и мониторинга.

✅ **Рекомендация №7**: Предусмотреть государственные гранты и другие альтернативные источники финансирования общественного контроля и указать данную возможность в Законе об общественном контроле.

1. **Отсутствие гарантий безопасности для активистов, осуществляющих общественный контроль**: Закон не содержит положений о защите граждан и НПО, осуществляющих контроль, от возможного давления или преследования. В казахстанской правоприменительной практике гражданские активисты нередко сталкиваются с рисками: им могут предъявляться обвинения в “незаконном вмешательстве в деятельность государственного органа” либо привлекаться к ответственности по другим основаниям.

✅ **Рекомендация №8**: Предусмотреть в Законе нормы, запрещающие преследование лица за его деятельность в качестве общественного контролера, если она ведется в рамках закона. Стоит также рассмотреть введение административной ответственности должностных лиц за воспрепятствование общественному контролю – например, если есть факты необоснованного отказа в информации или давления на активистов. Для полномасштабной защиты следует развивать институт **омбудсмена или Комиссии по вопросам общественного контроля**, чтобы он мог реагировать на случаи давления на общественных контролеров. Такой комплекс мер поможет формировать безопасную среду, где граждане не боятся выполнять надзорные функции.

1. **Отсутствие специальной платформы или цифровых инструментов для общественного контроля:** В настоящее время в Казахстане не предусмотрено специальной интернет-платформы по вопросам общественного контроля, которая бы способствовала прозрачности и широкому распространению результатов общественного контроля, а также оперативному реагированию уполномоченных органов на сигналы общественников.

✅ **Рекомендация №9**: Рекомендуется внедрить новую онлайн-платформу по общественному контролю либо альтернативно расширить существующие платформы электронного правительства, где граждане могут сообщать о проблемах и создавать интерактивные карты выявленных нарушений, на которых пользователи отмечают случаи коррупции, экологические проблемы, некачественные услуги – а уполномоченные органы должны там же публично отчитываться о мерах реагирования.

1. **Отсутствие специального независимого органа, который бы осуществлял мониторинг за исполнением законодательства об общественном контроле**, а также позволит усилить гарантии прозрачности, подотчетности и защиты субъектов общественного контроля в Казахстане

✅ **Рекомендация №10**: Создать независимый орган по надзору за исполнением Закона «Об общественном контроле» (например, омбудсмена или Комиссии по общественному контролю). Его функции должны включать мониторинг исполнения законодательства, рассмотрение жалоб на незаконные отказы, препятствия или давление на участников общественного контроля, вынесение предписаний госорганам, а при необходимости – передачу дел в прокуратуру. Данный орган также будет заниматься защитой активистов, предотвращая их преследование, и контролировать доступ к информации, пресекать незаконные отказы и разрабатывать рекомендации по прозрачности данных.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенный анализ показывает, что Казахстан сделал значимый шаг, приняв специальный закон об общественном контроле, однако содержание этого законодательства нуждается в доработке для достижения поставленных целей. На данный момент правовая основа общественного контроля содержит как позитивные начала (принципы открытости, ответственность органов отвечать гражданам), так и существенные изъяны (сужение круга участников, отсутствие реальных рычагов влияния на политику). В сравнении с передовыми международными практиками казахстанское законодательство пока выглядит умеренно прогрессивным – оно больше фиксирует существующие возможности, чем открывает новые горизонты для гражданского общества. Чтобы общественный контроль из декларации превратился в действенный механизм, потребуется политическая воля и дальнейшие реформы, направленные на раскрытие потенциала гражданского участия.

Казахстанское законодательство об общественном контроле за последние годы сделало существенный шаг вперед – приняты базовые законы, заложены принципы открытости и участия граждан в управлении. Однако действующая система пока не в полной мере отвечает задачам подотчетности власти обществу. Сильной стороной является наличие необходимых правовых механизмов общественного контроля, но их потенциал раскрыт не полностью из-за институциональных и практических слабостей. Для развития общественного контроля требуется дальнейшее совершенствование законодательства и его реализации: обеспечить реальную независимость и ресурсную поддержку общественных институтов, гарантировать прозрачность государственной деятельности и вовлечь широкие слои граждан в процесс контроля. Последовательная реализация этих мер повысит открытость и подотчетность власти, укрепит диалог государства с обществом и позволит гражданскому участию стать неотъемлемой частью принятия государственных решений. Это, в свою очередь, послужит укреплению доверия к институтам власти и более эффективной реализации государственной политики в интересах населения.

Законодательство Казахстана об общественном контроле совершило важный шаг навстречу международным стандартам открытого управления. В нем заложены правильные принципы и механизмы, соответствующие рекомендациям ООН, ОЭСР, ОБСЕ, – прозрачность, учет мнения граждан, независимый мониторинг. Вместе с тем, полный потенциал этих норм раскроется лишь при условии дальнейшего развития правовой базы и правоприменения. Международные стандарты задают высокую планку: граждане должны иметь реальные рычаги влияния на власть, чувствовать поддержку государства в своих инициативах и безопасность при выполнении контрольных функций. Проанализировав сильные и слабые стороны национальных норм, можно заключить, что Казахстан находится на пути к соответствию лучшим практикам, но нуждается в последовательной работе по устранению оставшихся разрывов. Реализация приведенных рекомендаций – от снятия избыточных ограничений до усиления ответственности власти – поможет вывести систему общественного контроля на уровень, когда она станет неотъемлемой частью демократического процесса. В результате выиграют все: и граждане, чьи права будут более защищены и учтены, и государство, получающее доверие общества и более качественное управление в духе подотчетности и прозрачности, принятой в развитых демократиях.

1. Данный документ подготовлен Каптаевой Айгуль, независимым экспертом в сфере некоммерческого права и гражданского общества, по заказу ОФ «Информационно ресурсный Центр». [↑](#footnote-ref-1)
2. См. статьи 20, 23, и 32 Конституции РК. [↑](#footnote-ref-2)
3. См. Глава 12-1 АППК РК. [↑](#footnote-ref-3)
4. См. пункт 4 статьи 90-3 АППК РК. [↑](#footnote-ref-4)
5. См. пункт 3 статьи 90-2 АППК РК. [↑](#footnote-ref-5)
6. См. пункт 1 статьи 5 Закона РК об общественных советах. [↑](#footnote-ref-6)
7. См. пункт 8 статьи 1 Закона РК об общественных советах [↑](#footnote-ref-7)
8. См. п.2 статьи 6 Закона РК об общественном контроле. [↑](#footnote-ref-8)
9. См. п.2 статьи 3 Закона РК об общественном контроле. [↑](#footnote-ref-9)
10. См. п.1 статьи 13 Закона РК об общественном контроле. [↑](#footnote-ref-10)
11. См. п.7 статьи 13 Закона РК об общественном контроле. [↑](#footnote-ref-11)
12. <https://kaztag.kz/ru/news/bortsy-s-korruptsiey-dildik-zholy-zavershili-svoyu-rabotu> [↑](#footnote-ref-12)
13. <https://baiterek.gov.kz/ru/pr/media/infografika/tsifrovizatsiya-stroitelstva-kak-rabotaet-situatsionnyy-tsentr-n-rly-zher/> [↑](#footnote-ref-13)
14. <https://www.uralskweek.kz/2024/05/14/strong-obshhestvenniki-zko-zafiksirovali-razrushenie-novoj-trassy-chapaev-kaztalovka-zhanibek-granica-rf-strong/> [↑](#footnote-ref-14)
15. <https://www.prozakup.kz/publications/zloupotreblenie-v-goszakupkah-nekachestvennyj-kapremont-chuvashinskoj-shkoly-zapadno-kazahstanskoj-oblasti/> [↑](#footnote-ref-15)
16. <https://redflags.ai/case_adildik_joly_rus> [↑](#footnote-ref-16)