

М Ә Ń Г І Л І К Е Л

КМ

E PLURIBUS UNUM

ISSN 2307-521X



9 772307 521168

04

ҚҰҚЫҚ және МЕМЛЕКЕТ
ПРАВО и ГОСУДАРСТВО
LAW and STATE
№ 4 (73), 2016



ТЕМА НОМЕРА:

**МОДЕРНИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

WWW.KM.KAZGUU.KZ

Содержание

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

- 6 Асанов Ж. К. О НОВОЙ МОДЕЛИ ПРИЕМА НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
- 13 Шакиров А.О. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА
- 19 Қоғамов М.Ш. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ КАК ФОРМА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМЫМ ВОПРОСАМ
- 26 Абдрахманова С. Ж., Канатов А. К. К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТА И РОЛИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ
- 32 Дуйсенов Э. Э. К ВОПРОСУ О ЕДИНСТВЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
- 36 Нечкин А.В. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВИТЕЛЬСТВ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ

- 43 Ливеровский А.А. РАЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО НОРМОКОНТРОЛЯ
- 48 Жанузакова Л.Т. ОСПАРИВАНИЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

- 54 Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. ЗНАЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРИЗНАННЫХ СТАНДАРТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАДЗОРА НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ В РАЗВИТИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В НАЦИОНАЛЬНЫХ ЮРИСДИКЦИЯХ

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- 60 Сарсембаев М.А. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ НАИЛУЧШИХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ СОЗДАНИЯ УСТОЙЧИВОЙ ЭНЕРГЕТИКИ В ЕАЭС И ЕС
- 66 Попова С.М. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО КОСМИЧЕСКОГО ПРАВА
- 72 Mukhamedzhanova D., Raisova G. LEGITIMACY AND EFFECTIVENESS OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC): CRITICAL ANALYSIS
- 77 Абылайұлы А., Иржанов А.С., Ахметов К.К. О НЕКОТОРЫХ ПОСЛЕДСТВИЯХ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА США «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ И ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВОСУДИЯ ЖЕРТВАМ ТЕРРОРИЗМА И ДРУГИХ ЦЕЛЕЙ»

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

- 83 Заборовский В.В. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ СУЩНОСТИ НЕГАТИВНЫХ УСЛОВИЙ ПРИОБРЕТЕНИЯ СТАТУСА АДВОКАТА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ И ДРУГИХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

- 88 Естемиров М.А. ДЕДЛОКТЫҢ ЖЕКЕЛЕГЕН СҰРАҚТАРЫНЫҢ ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЗАҢНАМАСЫМЕН ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕЛУІ

ТРУДОВОЕ ПРАВО

- 93 Филипова И.А. РАССМОТРЕНИЕ ТРУДОВЫХ СПОРОВ В РОССИИ, КАЗАХСТАНЕ, ФРАНЦИИ И ГЕРМАНИИ

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

- 97 Биебаева А.Ә. ЗАҢДА КӨЗДЕЛГЕН ЖАЗАДАН ГӨРІ НЕҒҰРЛЫМ ЖЕҢІЛ ЖАЗА ТАҒАЙЫНДАУДЫ ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ: ДӘСТҮР ЖӘНЕ ЖАҢА ҰСТАНЫМДАР

УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

- 102 Ким К.В. РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ПО НОВОМУ УПК РК

ПРАВО, ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ

- 108 Тесленко А.Н. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ РЕБЕНКА КАК АЛЬТЕРНАЦИЯ ДЕТСТВА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

ИЗ ИСТОРИИ ПРАВОВОЙ НАУКИ И ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- 115 Тлепина Ш.В. ВИДНЫЙ УЧЕНЫЙ-ЮРИСТ, ОРГАНИЗАТОР ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ КАК ФОРМА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМЫМ ВОПРОСАМ



М.Ш. ҚОҒАМОВ,
председатель Общественного совета по вопросам
деятельности органов внутренних дел
Республики Казахстан, директор НИИ уголовно-
процессуальных исследований и противодействия коррупции
Университета КАЗГЮУ, д.ю.н., профессор

Статья посвящена работе Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел РК, образованного в соответствии с Законом РК от 2 ноября 2015 г. «Об общественных советах», который введен в действие с 1 января 2016 г. Рассмотрены цели, задачи, принципы, формы и механизмы общественного контроля на примере общественного совета, действующего в системе органов внутренних дел, а также вносятся предложения по совершенствованию законодательства об общественных советах и практики его применения.

Ключевые слова: общественный совет; объект общественного контроля; субъект общественного контроля; формы общественного контроля; заслушивание отчета; общественный мониторинг; общественная экспертиза; общественные слушания.

Прошел третий год выполнения мною функции председателя Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан, то есть я начинал эту работу тогда, когда еще не был принят полноценный закон о данном общественном институте. Закон РК «Об общественных советах» принят во исполнение 31 и 99 Шагов Плана Нации 2 ноября 2015 г.¹

В системе органов внутренних дел общественные советы функционировали с 2007 г., причем снизу доверху, начиная с ГОРОВД до МВД РК включительно. Этот опыт не прошел бесследно. Он получил свое закрепление в Законе РК от 23 апреля 2014 г. «Об органах внутренних дел» (п. 25 ст. 11, п. 4 ст. 13).² Однако с принятием Закона «Об общественных советах» (далее – Закон) система общественного контроля в органах внутренних дел в соответствии с концепцией вышеуказанного Закона претерпела изменения.

© М.Ш. Қоғамов, 2016

¹ Об общественных советах: Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗРК // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383> (06.02.2017 г.); План нации – 100 конкретных шагов: Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> (06.02.2017 г.); Коғамов М. Выполнение Плана нации должно строго отслеживаться // Свобода слова. 2016. 28 апреля.

² Файнштейн О. Изучать проблемы на местах // Казахстанская правда. 2015. 4 апреля; Тарасов О. Совершенствовать и активизировать работу // Казахстанская правда. 2015. 19 июня; Омар А. Общественный совет – разные подходы: Интервью с М. Коғамовым // На страже. 2016. 14 мая.

Пункт 4 ст. 13 Закона «Об органах внутренних дел», которая озаглавлена «Взаимодействие, сотрудничество и общественный контроль», на данный момент сформулирован следующим образом: «4. В целях повышения доверия населения к деятельности органов внутренних дел осуществляется взаимодействие с институтами гражданского общества и применяется система общественного контроля. Для осуществления общественного контроля в соответствии с законодательством Республики Казахстан образуются общественные наблюдательные комиссии и Общественный совет. Министерством внутренних дел и его территориальными органами создаются иные консультативно-совещательные органы в целях: оказания содействия органам внутренних дел в обеспечении прозрачности их деятельности; рассмотрения обращений физических и юридических лиц на действия сотрудников органов внутренних дел, нарушающих нормы служебной этики, установленные законодательством Республики Казахстан; и в иных целях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан».³

Из изложенного следует, что законодатель принял во внимание положительный опыт работы общественных советов в системе органов внутренних дел и, не разрушая его, трансформировал общественные советы, действовавшие в территориальных органах внутренних дел, в так называемые консультативно-совещательные органы, но не обладающие той компетенцией, которой наделяется по новому Закону Общественный совет по вопросам деятельности органов внутренних дел РК, как и, впрочем, аналогичные советы при других республиканских государственных органах страны и в регионах.

Прежде всего, что представляет собою новый Закон, состоящий из четырех глав, 24 статей. Он начинается с преамбулы, первая глава посвящена общим положениям, вторая глава регулирует порядок формирования общественного совета республиканского и местного уровней, третья глава раскрывает порядок осуществления деятельности общественным советом, глава четвертая закрепляет порядок реализации полномочий в сфере общественного контроля. Таким образом, Закон определяет как цели и задачи общественного совета, так и цели и задачи, собственно, общественного контроля с его стороны.

³ Об органах внутренних дел Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31538985 (06.02.2017 г.).



Заседание Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел по итогам его работы за 2016 г.

В качестве цели деятельности общественного совета выступает выражение мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам, разрешение которых входит в компетенцию и полномочия государственных органов и их должностных лиц. Указанная цель органично связана и преследует достижение общественным советом ряда задач. В их числе: представление интересов гражданского общества и учет мнения общественности при обсуждении и принятии решений на республиканском и местном уровнях; развитие взаимодействия центральных и местных исполнительных органов и органов местного самоуправления с гражданским обществом; организация общественного контроля и обеспечение прозрачности деятельности центральных и местных исполнительных органов и органов местного самоуправления.

Конкретно в Законе предельно четко сформулированы цели и задачи общественного контроля в деятельности общественного совета. Так, общественный контроль сводится к целям расширения возможности граждан участвовать в процессе принятия решений государственными органами. Этим достигается решение задач повышения эффективности, открытости и прозрачности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; реализация гражданских инициатив, направленных на защиту общественных интересов; повышение уровня доверия граждан к деятельности государства и его органов, органов местного самоуправления, обеспечение обратной связи между обществом и государством, предупреждение и разрешение социальных конфликтов; вовлечение населения в процесс противодействия коррупции.

Цели и задачи, стоящие перед общественным советом и осуществляемым им общественным контролем (в том числе некоммерческими организациями, гражданами по поручению общественного совета), существуют не сами по себе, а имеют конкретного адресата. Для этого в Закон введено понятие объекта общественного контроля, им вполне объективно и логично выступает деятельность государственных органов республиканского и местного уровней и их должностных лиц, но всех.

Отсюда следует, что общественные советы образуются на двух уровнях – республиканском и местном. При этом они являются автономными и самостоятельными (один из пяти принципов их работы), то есть осуществляют свою деятельность по собственным планам и совершенно безвозмездно на общественных и нравственных началах. К республиканскому уровню относятся общественные советы, образуемые министерствами, центральными исполнительными органами, не входящими в состав Правительства РК, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту страны, совместно с некоммерческими организациями, гражданами.

Следует отметить, что Закон не предусматривает создание общественных советов с участием следующих государственных органов Республики Казахстан: Верховного Суда, Конституционного Совета, органов прокуратуры, Администрации Президента, Национального Банка, Министерства обороны, Управления делами Президента, Канцелярии Премьер-Министра, Хозяйственного управления Парламента, Национального центра по правам человека, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Центральной избирательной комиссии, специальных государственных органов в силу специфики их деятельности.

В свою очередь, к общественным советам местного уровня Закон относит общественные советы соответствующей административно-территориальной единицы. При этом функции общественного совета на уровне села, поселка, сельского округа, города районного значения возлагаются на собрание местного сообщества.

Деятельность общественного совета ограничена определенными сроками. Закон устанавливает разумный срок для осуществления его полномочий, который равен трем годам.

Общественный совет не может быть «раздутым», его состав должен быть оптимальным по численности и представлен самими широкими слоями населения, а также лицами, которые хорошо знают соответствующую область государственной деятельности и разбираются в ней. Вместе с тем при любом составе общественного совета количество представителей гражданского общества в нем, как того требует



Отчеты руководителей центрального аппарата МВД о выполнении рекомендаций Общественного совета

Закон, должно составлять не менее двух третей от общего числа его членов, все остальные члены являются представителями государственного органа. В этом заключается логика Закона: так намного точнее и продуктивнее реализовывать рекомендации общественного совета. В целом определение количественного состава членов общественного совета остается за рабочей группой.

Разрабатываемые общественным советом предложения носят рекомендательный характер, но являются обязательными для рассмотрения государственными органами, которые принимают предусмотренные законодательством Республики Казахстан решения и дают мотивированные ответы. Принципиально, что Закон не допускает возложения ответственности за социально-экономическое развитие и состояние дел в соответствующих регионе, отрасли, сфере деятельности на общественный совет, оставляя это бремя за государственными органами. Каждому, как говорится, свое.

Из вышеизложенного очевидно, что Закон подробно регламентирует порядок формирования общественного совета (создание рабочей группы по его формированию, проведение конкурса по отбору членов от гражданского общества, закрепление требований к кандидатам), а также порядок осуществления им своей деятельности (организационная структура, полномочия президиума, председателя, секретаря, организация работы, в том числе постоянных комиссий по направлениям общественного контроля, прекращение полномочий членов).

Отдельно стоит остановиться на требованиях Закона к кандидатам в члены общественного совета: ими могут быть граждане Республики Казахстан, достигшие восемнадцати лет, а в случае формирования общественного совета на местном уровне – обязательно проживающие в пределах соответствующей административно-территориальной единицы. Есть и ограничения: кандидат в члены общественного совета не должен: иметь судимость; быть в установленном законом порядке признанным судом виновным в совершении коррупционного преступления и (или) коррупционного правонарушения; состоять на учете в организациях здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма, наркомании или токсикомании.

Сложно представить деятельность общественного совета без наделения его членов соответствующими правами и обязанностями, то есть без определения их право-, дееспособности в сфере обще-

ственного контроля. Члены общественных советов наделены по Закону рядом прав, среди которых – право доступа в государственные органы, органы местного государственного управления на основании и в порядке, которые установлены законодательством Республики Казахстан; право участия в работе иных рабочих органов центральных исполнительных органов, органов местного государственного управления по согласованию с соответствующим государственным органом; право обращения в государственные органы, органы местного государственного управления по общественно значимым вопросам в целях осуществления своих полномочий.

Однозначно, что общественный совет и его члены не свободны от следующих обязанностей: соблюдать нормы Конституции РК, соответствующих ей законов, актов Президента и Правительства страны, иных нормативных правовых актов; осуществлять свою деятельность во взаимодействии с общественностью; не реже двух раз в год информировать население о деятельности общественного совета через средства массовой информации и (или) интернет-ресурсы; публиковать в средствах массовой информации и (или) размещать на интернет-ресурсе соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления годовой отчет о своей деятельности.

Правосубъектность общественного совета и его членов при реализации полномочий опирается на механизмы осуществления общественного контроля. К ним Закон относит возможность доступа к информации о деятельности объекта общественного контроля в соответствии с требованиями законодательства Республики Казахстан в сфере доступа к информации; участие членов общественного совета и субъектов общественного контроля в заседаниях коллегиальных органов государственного органа; включение в состав государственных комиссий членов общественных советов; подачу индивидуальных или коллективных обращений граждан; подачу запросов, а также иные не запрещенные законодательством страны способы, определяемые общественным советом.

Механизмы общественного контроля необходимо рассматривать в тесной взаимосвязи с формами общественного контроля, они дополняют друг друга. Закон различает четыре такие формы: **общественный мониторинг** (наблюдение в целом и за отдельными направлениями деятельности государственного органа, оформляемое по результатам заключением и иными документами совета); **общественное слушание** (публичное обсуждение отдельных установленных Зако-



Брифинг в Службе центральных коммуникаций председателя Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел

ном актуальных вопросов деятельности государственного органа, а также общественно значимых решений государственных органов по вопросу их соответствия общественным интересам, как правило, в режиме видеосвязи с регионами, оформляемое итоговую протоколом); **общественная экспертиза** (использование субъектами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта для исследования, анализа и оценки на предмет соблюдения общественных интересов по сохранению благоприятной для жизни и здоровья граждан окружающей среды, а также исключению факторов, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасности физических лиц, населенных пунктов и производственных объектов и т.д., завершаемое соответствующим заключением и иными актами совета); **заслушивание отчета** о результатах работы государственного органа (публичное обсуждение на заседании общественного совета результатов деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц по очерченному Законом кругу вопросов, завершаемое принятием резолюции).

Следует выделить и такую сторону работы общественного совета и его членов, как публичность. Это, кстати, один из пяти регламентированных Законом принципов деятельности общественного совета. Его содержание сводится к необходимости постоянного и последовательного информирования населения Казахстана о результатах его взаимодействия с гражданским обществом и государственными органами; составе общественного совета, ротации его членов; повестке заседаний; принятых решениях; других вопросах, имеющих общественную значимость. Вся эта информация публикуется в средствах массовой информации и (или) размещается на соответствующих интернет-ресурсах государственного органа.

Итак, какие закономерности можно вывести из анализа работы Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел за 2016 г.

Первое. Можно констатировать, что Общественный совет, как консультативно-совещательный орган в системе внутренних дел, в целом состоялся, а его опыт по актуальным вопросам взаимодействия с полицией Казахстана был обнародован его председателем на Меж-

дународном форуме «Граждане и милиция: взаимодействие на доверии», прошедшем в г. Минске 8-9 декабря 2016 г.⁴

Кроме того, практика работы Общественного совета показывает, что для него не существует запретных тем.⁵

Второе. Общественный совет во взаимодействии со Штабом, Пресс-центром, Комитетами и Департаментами МВД обеспечил постоянное и последовательное информирование общества о своей деятельности по обеспечению прозрачности и открытости системы органов внутренних дел страны. Только в этом контексте в Службе центральных коммуникаций состоялось два обстоятельных брифинга председателя Общественного совета с журналистским корпусом страны (март, ноябрь 2016 г.); опубликовано значительное количество статей и интервью председателя, членов Общественного совета в газетах и иных СМИ разного уровня; члены Совета были центральными участниками специальных телепроектов телеканалов Казахстана; проведены прямые встречи с населением и личным составом ДВД отдельных областей и многое другое.⁶

Третье. Общественным советом в полном объеме реализованы плановые и внеплановые мероприятия. По объему в деятельности Совета в 2016 г. преобладали общественная экспертиза, общественное слушание, общественный мониторинг, заслушивание отчета. При этом опыт деятельности Совета показал, что формы общественного контроля зачастую пересекаются и тесно между собою переплетены. То есть любая из данных форм может предшествовать либо быть положенной в основу материалов последующей. Например, рекоменда-

⁴Файнштейн О. На принципах взаимного доверия // Казахстанская правда. 2016. 13 декабря.

⁵Николаев Н. У Совета нет запретных тем: Интервью с М. Когамовым // Аргументы и факты. 2016. 7-13 декабря.

⁶М. Когамов: Общественные советы обеспечивают прозрачность принятия решений в МВД. 28 марта 2016 // <http://ortcom.kz/ru/briefing/mkogamov-obtshestvennie-soveti-obespechivayut-prozrachnost-prinyatiya-resheniio-v-mvd.8857> (06.02.2017 г.); На контроле общественного совета. 10 ноября 2016 // <http://ortcom.kz/ru/briefing/na-kontrole-obtshestvennogo-soveta.9846> (06.02.2017 г.); Эффективно и компетентно // Казахстанская правда. 2016. 29 марта.



Участие председателя Общественного совета в Региональной конференции «Профилактика и противодействие уголовным правонарушениям против половой неприкосновенности несовершеннолетних». г. Уральск. 28 апреля 2016 г.

ции общественной экспертизы широко используются в ходе общественного слушания; общественного мониторинга – при заслушивании отчета руководства МВД; общественного слушания – при проведении общественного мониторинга и т.д.

Четвертое. Общественным советом (его постоянной комиссией по вопросам правотворчества в системе ОВД во взаимодействии, главным образом, с учеными-правоведами Университета КАЗГЮУ) осуществлена общественная экспертиза 140 проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан (проекты законов, указов Президента, постановлений Правительства, приказов МВД), подлежащих регистрации в Министерстве юстиции. При этом по четверти из них даны ценные рекомендации, которые были приняты во внимание службами центрального аппарата МВД.⁷

Пятое. Общественным советом организовано и проведено три общественных слушания, в том числе впервые по вопросам превенции пыток в уголовно-исполнительной системе органов внутренних дел; по проекту Закона «О дактилоскопической и геномной регистрации», а также по вопросам ликвидации насилия по признаку пола: «Гендерночувствительное общественное сознание (искоренение гендерных стереотипов)». Примечательно, что исходя из опыта своей работы до 2016 г. (такой прецедент в работе Совета имел место), общественные слушания по гендерной проблематике были проведены совместно с Общественным советом по вопросам культуры и спорта в РК.⁸

Надо отметить, что среди форм общественного контроля организация и проведение общественного слушания – достаточно трудо-

емкий и длительный процесс. Не случайно, что данный вопрос регулируется отдельными Типовыми требованиями к порядку организации и проведения общественных слушаний, которые установлены постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 г.⁹

Шестое. Условное третье место по объему работы занимает заслушивание отчетов руководителей центрального аппарата МВД, среди которых следует выделить заслушивание отчета Министра внутренних дел, а также начальников департаментов собственной безопасности, кадров, по вопросам следствия, председателя КУИС, председателя Комитета административной полиции по самому широкому кругу вопросов и т.д.

Седьмое. Практически значимыми можно назвать наблюдения за деятельностью органов внутренних дел на местах. Такой общественный мониторинг, касающийся социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел, деятельности местной полицейской службы, практики применения норм новых УК, УПК, УИК и иных вопросов, с участием членов Общественного совета проведен в ряде областей Республики, а также в подразделениях органов внутренних дел столицы Казахстана. Как правило, каждый такой мониторинг завершался направлением служебных записок в адрес Министра внутренних дел РК и акимов областей, в отдельных случаях – разработкой проекта закона (например, по вопросам предварительного следствия и статусе следователей, который в настоящее время находится в стадии обсуждения в правоохранительной сфере).

Восьмое. Помимо вышеуказанных форм общественного контроля проведены специальные заседания Совета с участием ветеранских организаций системы МВД, в частности, по вопросу исключения санаториев МВД «Арман» и «Казахстан» из списка приватизируемых объектов страны. В этом случае состоялось специальное совещание в

⁷Здесь и далее статистические данные приводятся по текущему делопроизводству Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан за 2016 год.

⁸Фанштейн О. Советы в совместном формате // Казахстанская правда. 2015. 31 октября; Петрова Т. По вопросам превенции пыток: Интервью с М. Когамовым // Казахстанская правда. 2016. 28 июля; Кусаинова А. «Вечная» тема, или преодоление мифа о биологии как судьбе: Интервью с М. Когамовым // Казахстанская правда. 2016. 12 октября; Когамов М. Зарегистрирую по «пальчикам» и генам // Казахстанская правда. 2016. 16 ноября.

⁹Об утверждении типовых требований к порядку организации и проведения общественных слушаний: Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1191 // Казахстанская правда. 2016. 22 января; <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001191> (06.02.2017 г.).

Правительстве РК, где Министр, председатель Общественного совета, председатель Совета ветеранов МВД и Национальной гвардии привели свои доводы в пользу исключения вышеуказанных санаториев из списка приватизируемых объектов, как затрагивающих социальные интересы порядка 500 тысяч сотрудников, военнослужащих органов внутренних дел, пенсионеров и членов их семей. Необходимо отметить, что Правительство с пониманием отнеслось к мнению руководства МВД и общественных организаций системы и поддержало их. Остается надеяться, что позицию Правительства, МВД, а также общественных организаций органов внутренних дел разделит Глава государства, к которому будет апеллировать Правительство по итогу данного обсуждения.

Девятое. Несколько слов о рекомендациях Общественного совета в его решениях. Их разработано довольно много, все они носят точечный характер, будут полезны обществу и государству, а также направлены на повышение эффективности деятельности органов внутренних дел. Данные рекомендации являются обязательными для рассмотрения руководством и службами центрального аппарата МВД, которые принимают соответствующие решения и дают в установленные Законные сроки мотивированные ответы. Следует отметить, что все решения Общественный совет за подписью его председателя направляет широкому кругу адресатов, включая Администрацию Президента, Правительство, Парламент, республиканские правоохранительные, специальные и иные государственные органы, в том числе акиматы областей, а также международные и национальные неправительственные организации правозащитного характера и т.д., тем самым внося свою лепту в укрепление статуса Казахстана в качестве демократического, светского, правового и социального государства.

Десятое. Общественный совет придает исключительное значение рассмотрению обращений физических и юридических лиц по вопросам совершенствования деятельности органов внутренних дел и организации прозрачной работы в данной системе, включая соблюдение норм служебной этики полицейскими. Эта деятельность возложена на соответствующую постоянную комиссию и всех членов Совета. Статистика здесь такова. Рассмотрено 43 обращения граждан (29 письменных, 14 устных), из которых 21 (по г. Астане – 10, г. Актау – 5, г. Костанаяу, СКО – по 2, г. Алматы и г. Караганде – по 1) по предварительной записи обратились на личный прием комиссии и председателя Совета. По результатам приема и рассмотрения обращений граждан даны конкретные консультации и разъяснения по каждому доводу и нормам законодательства (уголовного, уголовно-процессуального, трудового, пенсионного, миграционного и т.д.), к тому же при необходимости в службы МВД были адресованы письменные практические рекомендации о проведении дополнительных мероприятий.

Необходимо отметить, что тема порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц неоднократно обсуждалась на заседаниях Общественного совета.

Так, 2 сентября 2016 г. на очередном заседании Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел были рассмотрены предложения Администрации Президента Республики Казахстан касательно работы Общественного совета по вопросам рассмотрения обращения граждан и публикаций в СМИ по поводу нарушения этических норм полицейскими. По результатам их рассмотрения Совет констатировал, что полноценное и эффективное решение данного вопроса с учетом фактического объема этой работы вызывает определенные трудности.

Во-первых, порядок рассмотрения Общественным советом жалоб граждан на действия полицейских, нарушающих этические нормы, не регламентируется Законами РК «Об Общественных советах» и «О

порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», особенно в части сроков этой работы.

Во-вторых, исполнение данной общественной функции требует ежедневного рассмотрения обращений граждан в Общественном совете, отвлекая его членов от трудовой деятельности по основному месту работы. Так, по данным МВД, только за 7 месяцев 2016 г. по республике на неправомерные действия сотрудников полиции поступило более 15 тысяч жалоб, в том числе в центральный аппарат МВД – 1082 жалобы.

В-третьих, деятельность консультативно-совещательных советов при ДВД областей Законом РК «Об Общественных советах» не регламентирована и, следовательно, они не вправе подменять и дублировать работу Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел.

В-четвертых, рассмотрение обращений граждан – это только одна из функций Общественного совета. Основными направлениями работы Общественного совета являются проведение общественной экспертизы проектов НПА, разрабатываемых МВД; осуществление общественного мониторинга отдельных направлений деятельности ОВД; организация и проведение общественных слушаний по актуальным вопросам деятельности ОВД, а также заслушивание отчетов руководства МВД по значимым вопросам их деятельности.

В-пятых, важно иметь в виду, что большинство обращений граждан на незаконные действия полицейских требуют безотлагательного проведения по ним досудебного расследования в соответствии с нормами УПК РК 2014 г., что исключает параллельное проведение по ним работы Общественным советом и даже подразделениями собственной безопасности ОВД.

В-шестых, определенная часть обращений граждан сопряжена с необходимостью проведения служебных расследований с использованием методов подразделений собственной безопасности ОВД, что также исключает параллельное рассмотрение таких обращений Общественным советом.

В-седьмых, отдельные обращения граждан объективно вызывают необходимость выезда в регионы для встреч с гражданами и иными участниками того или иного события, связанного с незаконными действиями полицейских. В этой связи в условиях отсутствия соответствующего бюджета эта форма работы Общественным советом также не может быть реализована.

По итогам рассмотрения письма Администрации Президента Общественный совет по вопросам деятельности органов внутренних дел определил следующие подходы к решению поставленного вопроса.

Прежде всего, Общественный совет продолжит практику приема граждан по установленному графику, а также необходимое реагирование на обращения граждан, поступающие по почте и иным средствам связи.

Далее, мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений граждан и публикаций в СМИ на незаконные действия полицейских, нарушающих этические нормы, – отдельный и постоянный предмет обсуждения на соответствующих заседаниях Общественного совета.

Кроме того, предлагается дифференцированный подход со стороны Общественного совета к рассмотрению наиболее актуальных, резонансных, общественно значимых обращений и публикаций по вопросам нарушений полицейскими этических норм в ходе служебной деятельности при условии, если они не требуют вмешательства органов уголовного преследования, подразделений собственной безопасности ОВД, прокуратуры, суда.



Совместные общественные слушания Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел и Общественного совета по вопросам культуры и спорта

При этом Общественный совет вправе сам принимать решения по вышеуказанному вопросу, либо такие конкретные рекомендации по поводу принятия к рассмотрению тех или иных обращений или публикаций могут исходить от правоохранительных и судебных органов страны.

Одиннадцатое. В январе 2017 г. Общественный совет (это давно сложившаяся практика его деятельности) заслушает руководителей служб центрального аппарата МВД о том, что ими сделано по всем рекомендациям Общественного совета и что следует сделать дополнительно, а также определит из числа членов Совета лиц, ответственных за выполнение тех или иных форм общественного контроля, запланированных к проведению в 2017 г.

В заключении хочу отметить, что с принятием Закона в обществе и государстве заложены основы создания эффективной системы осуществления общественного контроля за деятельностью государственных органов и их должностных лиц. Мне нравится этот Закон тем, что он нас ни в чем не ограничивает. Если бы он был процедурным, регламентированным, мы просто «утонули» бы в бумагах. Понятно, что в процессе деятельности общественных советов Закон нужно дополнять. В частности, я предложил ввести в него нормы о недопустимости какого-либо вмешательства в деятельность общественных советов со стороны государственных органов и их должностных лиц, а также о включении в число принципов деятельности общественных советов принципа независимости; об установлении юридической ответственности государственных органов и их должностных лиц за непредоставление ответов в установленные законом сроки по рекомендациям общественного совета; о закреплении оптимального бюджета для обеспечения деятельности общественных советов (покрытия расходов) в структуре бюджета государственного органа, за деятельностью которого они ведут общественный контроль, что особенно важно для полноценного выполнения функций по рассмотрению обращений физических и юридических лиц, зачастую требующих выезда в регионы; о выдаче документов, удостоверяющих статус члена общественного совета, и т.д.

По моему мнению, эти и другие вопросы необходимо в перспективе конкретно регламентировать в Законе и Типовом положении об

общественных советах, утвержденном постановлением Правительства РК 31 декабря 2015 г.¹⁰

М.Ш. Қоғамов: Қоғамдық кеңестер қоғамдық маңызды мәселелер бойынша азаматтық қоғамның пікірін білдіру нысаны ретінде.

Мақала 2016 жылдың 1 қаңтарынан бастап қолданысқа енгізілген «Қоғамдық кеңестер туралы» 2015 жылғы 2 қарашадағы Қазақстан Республикасы Заңына сәйкес құрылған ҚР Ішкі істер органдары қызметінің мәселелері жөніндегі Қоғамдық кеңестің жұмысына арналған. Ішкі істер органдарының жүйесінде әрекет ететін Қоғамдық кеңестің үлгісінде қоғамдық бақылаудың мақсаттары, міндеттері, қағидалары, нысандары мен тетіктері қарастырылады, сонымен қатар Қоғамдық кеңестер туралы заңнаманы және оны қолдану тәжірибесін жетілдіру жөнінде ұсыныстар берілген.

Түйінді сөздер: Қоғамдық кеңес; қоғамдық бақылау объектісі; қоғамдық бақылау субъектісі; қоғамдық бақылау нысандары; есепті тыңдау; қоғамдық мониторинг; қоғамдық сараптама; қоғамдық тыңдалымдар.

M. Kogamov: Public Councils as a form of expressing public opinion on the socially significant issues.

Article focuses on the practice of the Public Council on the activities of internal affairs bodies of the RoK, which was established in accordance with the Law «About Public Councils», adopted on November 2, 2015 and entered into force on January 1, 2016. On the example of Public Council in the system of internal affairs bodies, main goals, objectives, principles, forms and mechanisms of public control are considered, as well as proposals to improve the legislation on public councils are presented in the article.

Key words: Public Council; object of public control; subject of public control; forms of public control; hearing of the report; public monitoring; public examination; public hearings.

¹⁰Токабекова С. В Казахстане заложены основы создания эффективной системы общественного контроля: Интервью с М. Когамовым // http://bnews.kz/ru/news/obshchestvo/marat_kogamov_v_kazahstane_zalozheni_osnovi_sozdaniya_effektivnoi_sistemi_obshchestvennogo_kontrolya-2016_11_08-1295690 (06.02.2017 г.).