



ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА
ИНТЕРНЕТ ПОЛИТИКИ



LPRC ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

DIGITAL
RIGHTS
EXPERT
GROUP

ЭЛЕКТРОННОЕ УЧАСТИЕ И ЭЛЕКТРОННЫЕ ПЕТИЦИИ

Экспертное заключение

АВТОР: ДАНИЛА БЕКТУРГАНОВ

Данное заключение подготовлено ОФ «Центр исследования правовой политики» (LPRC) в рамках проекта «Развитие сообщества цифровых прав в Центральной Азии» Фонда содействия развитию открытого общества ("FPOS") совместно с Экспертной группой по цифровым правам при поддержке Общественного фонда «Гражданская инициатива интернет политики».

Экспертное заключение «ЭЛЕКТРОННОЕ УЧАСТИЕ И ЭЛЕКТРОННЫЕ ПЕТИЦИИ»¹

Введение

Документы ООН определяют Электронное участие как процесс вовлечения граждан при помощи информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в политику, принятие решений, разработку и оказание услуг в целях обеспечения участия, инклюзивности и целенаправленности. Цель Электронного участия заключается в улучшении доступа к информации и общественным услугам, а также содействию в выработке политики, и для расширения прав и возможностей отдельных граждан и общества в целом². Определяются следующие компоненты Электронного участия³:

1. Электронное информирование (предоставление информации в режиме онлайн): односторонняя связь, при которой правительство производит и поставляет информацию по разным онлайн-каналам для публичного использования гражданами. Это охватывает как «пассивный» доступ к информации по требованию граждан, так и «активные» меры правительства по распространению информации среди граждан.
2. Электронные консультации: двусторонняя связь, при которой граждане предоставляют обратную связь правительству с помощью онлайн-инструментов. Взаимодействие основано на предварительном определении правительством вопросов, по которым запрашиваются мнения граждан и которые требует предоставления информации.
3. Электронное партнерство: отношения, основанные на партнерстве с правительством, в котором граждане активно участвуют в процессе формирования политики с помощью различных онлайн-инструментов. На этом этапе признается роль граждан в предложении вариантов политик и формировании политического диалога, хотя ответственность за окончательное решение или формулировка политики лежит на правительстве.

¹ Настоящее экспертное заключение подготовлено ОФ «Центр исследования правовой политики» (LPRC) в рамках проекта «Развитие сообщества цифровых прав в Центральной Азии» Фонда содействия развитию открытого общества ("FPOS") совместно с Экспертной группой по цифровым правам при поддержке Общественного фонда «Гражданская инициатива интернет политики».

² Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН

<https://publicadministration.un.org/ru/eparticipation>

³ Situation Review: Safety and Security of Cyberspace and E-Democracy in

the Eastern Partnership Countries https://ega.ee/wp-content/uploads/2017/10/ega_e-demcyber_FINAL_web.pdf

Электронные петиции являются действенным инструментом Третьего компонента электронного участия. Исходя из расширенного определения электронного участия как «комплекса методов и инструментов, обеспечивающих электронное взаимодействие граждан и органов власти с целью учета мнения граждан в государственном и муниципальном управлении, при принятии политических решений, включая реагирование на обращения граждан по широкому кругу проблем⁴», инструмент электронных петиций играет важную роль в построении коммуникации между гражданами и государственными органами власти, и способствует активному участию граждан в процессе формирования политики как на местном, так и на страновом уровне. При этом важным является инклюзивность этого инструмента и наличие возможности для граждан использовать его без надуманных ограничений и дискриминации.

В настоящее время в Казахстане отсутствует юридическое определение петиций, в том числе и электронных. Только с вступлением в силу в июле 2021 года нового Административного процедурно-процессуального кодекса (АППК) Республики Казахстан сделало возможным осуществление коллективных обращений; до этого обращения граждан могли быть только персональными⁵. Однако АППК до сих пор не содержит норм, которые определяли бы петиции как вид коллективного обращения, и устанавливали бы процедуру, способ подачи и принятия петиций.

В сентябре 2020, в Послании Главы государства народу Казахстана Президент Касым-Жомарт Токаев заявил о необходимости создания института онлайн-петиций для инициирования гражданами реформ и предложений. Было дано указание правительству во взаимодействии с гражданским обществом разработать нормативно-правовую базу и решить все технические вопросы, касающиеся этого вопроса⁶.

За прошедший год была проведена работа по формированию поправок в Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, которые дали бы определение петиции в глоссарии, а также описывали бы механизм подачи и рассмотрения петиций. Разработан проект Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного контроля», который размещен на портале «Открытые НПА» сайта eGov⁷. 12 ноября 2021 года поправки, после небольших изменений и уточнений, поступили в Мажилис парламента РК⁸.

⁴ Чугунов А.В. «Электронное участие в контексте трансформации концепции демократии», 2017

https://old.sziu.ranepa.ru/images/nauka/UK_DOI/8_17/Chugunov_8_17.pdf

⁵ Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан.

<https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>

⁶ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 1 сентября 2020 г.

https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g

⁷ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного контроля. <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=9687582>

⁸ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного контроля <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/post-item/36/15134>

Международные правовые стандарты

Петиции для продвижения инициатив граждан широко используются в международной практике. В законодательстве многих стран имеются специальные законы, регулирующие процедуры подачи петиций, критерии, которым должны соответствовать петиции, и результаты, которые могут быть достигнуты через петиции. Как правило, список тем петиций не содержит существенных ограничений, однако в ряде стран имеются ограничения для некоторых категорий граждан, которые не могут подавать петиции – например, военнослужащие.

В Конституции США право на подачу петиции прямо упоминается в Первой поправке, обеспечивающей свободу слова: «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии либо запрещающего свободное ее исповедание, либо ограничивающего свободу слова или печати, или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб»⁹. С 2011 года в США работает портал электронных петиций на сайте Белого Дома – петиции в США подаются Президенту как главе исполнительной власти¹⁰. Имеются достаточно жесткие ограничения по срокам и количеству подписантов петиций, за 1 месяц петиция должна собрать не менее 100 000 подписей, и только в этом случае она будет рассмотрена Президентом США.

В Конституции Швейцарии право граждан подавать петиции было закреплено в 1848 году, это право было первым форматом прямого участия народа в политических делах своего кантона или общины¹¹.

В законодательстве Великобритании право граждан на внесение в органы власти официальных ходатайств-петиций является основной конституционно-правовой формой влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов¹². С 2011 года работает портал электронных петиций, который содержит четкие и понятные правила подачи и рассмотрения электронных петиций: петиции должны получить на старте 5 поддерживающих подписей, подавать и подписывать петиции имеют право только граждане Великобритании или люди, постоянно проживающие в стране. В случае, если электронная петиция набирает более 10 000 подписей, Правительство обязано дать ответ на нее. Если петиция собирает более 100 000 подписей, она может быть рассмотрена Парламентом (Палатой Общин)¹³.

Хартия Европейского Союза об основных правах в статье 44 указывает, что «Каждый гражданин или гражданка Союза либо каждое физическое или юридическое лицо, проживающее или имеющее юридический адрес в государстве-члене, имеет право направлять петиции Европейскому парламенту»¹⁴. В Договоре о функционировании Европейского Союза в статье 20 закреплено право граждан ЕС направлять петиции Европейскому парламенту, подавать

⁹ Конституция США <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>

¹⁰ Архив сайта петиций Белого Дома <https://petitions.trumpwhitehouse.archives.gov>

¹¹ <https://www.swissinfo.ch/rus/петиции--неизвестный-инструмент-прямой-демократии/46651958>

¹² Британская модель регулирования права петиций
[https://www.academia.edu/37571236/Британская модель конституционно-правового регулирования права петиций](https://www.academia.edu/37571236/Британская_модель_конституционно-правового_регулирования_права_петиций)

¹³ <https://petition.parliament.uk>

¹⁴ Хартия ЕС об основных правах <https://eulaw.ru/treaties/charter/>

жалобы Европейскому омбудсмену, а также право обращаться к институтам и консультативным органам Союза¹⁵.

В Конституции ФРГ закреплено право отправить петицию в Бундестаг. Ст. 17 Конституции гласит¹⁶, что «Каждый имеет право, индивидуально или совместно с другими, направлять запросы или жалобы в письменной форме в компетентные органы и в парламент.». С 2005 года обращения можно отправлять через интернет. В соответствии с принятой процедурой, петиции рассматриваются Петиционной комиссией Бундестага, которая принимает решение о публикации петиции на сайте Бундестага. В случае, если опубликованная петиция соберет более 50 000 голосов, обращение будет рассмотрено Петиционной комиссией в присутствии инициаторов петиции. Однако Петиционная комиссия не вправе самостоятельно принимать решения по вопросам, указанным в петициях, она может только давать Бундестагу рекомендации. В истории Германии еще не было случаев, чтобы какой-либо закон был принят или отменен в результате петиций.

В Украине электронные петиции регулируются Законом об обращениях граждан, в который внесены соответствующие поправки. Электронная петиция, в соответствии с законом, является «Особой формой коллективного обращения граждан к Президенту Украины, Верховной Раде Украины, Кабинету Министров Украины, органу местного самоуправления [...], которая подается и рассматривается в порядке, предусмотренном статьей 23-1 настоящего Закона». В соответствии со ст. 23-1, для рассмотрения петиций в Верховную Раду, Президенту или Кабинету Министров, инициатору петиции необходимо собрать не менее 25 000 подписей в течение 3 месяцев. Сроки и количественные критерии для рассмотрения петиций в местные органы власти утверждаются специальными постановлениями местных органов власти¹⁷.

В настоящее время, в связи со стремительным развитием и широким распространением ИКТ, электронные петиции обретают все большую популярность. Поэтому появились независимые сайты – агрегаторы петиций, самыми крупными из которых являются www.avaaz.org (более 69 миллионов пользователей)¹⁸ и www.change.org¹⁹. Сайт агрегатора электронных петиций www.change.org в настоящее время заблокирован в Казахстане²⁰. Сайт [avaaz](http://www.avaaz.org) доступен, однако несколько раз отключался – так, в 2016 году сайт был заблокирован в связи с публикацией петиции за отставку Президента Казахстана²¹. Необходимо отметить, что эти сайты имеют американскую юрисдикцию, и размещенные на них петиции не имеют юридической силы. Также остается открытым вопрос о верификации данных подписантов электронных петиций, поскольку сайты-агрегаторы требуют только введения имени и электронного адреса, и не имеют механизмов исключения фейковых адресов и накручивания голосов. Однако многие правительства мира реагируют на петиции, размещенные на этих сайтах - агрегаторах, поскольку темы петиций и количество подписантов показывают актуальность проблем, и косвенно способствуют принятию решений.

¹⁵ Договор о функционировании ЕС <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/>

¹⁶ Ст. 17 Конституции ФРГ http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_17.html

¹⁷ Про внесення змін до Закону України "Про звернення громадян" щодо електронного звернення та електронної петиції <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19#n10>

¹⁸ The world's largest and most effective online campaigning community for change.

https://secure.avaaz.org/community_petitions/en/

¹⁹ Глобальная платформа для кампаний <https://www.change.org>

²⁰ По данным <https://kazbt.com>

²¹ Онлайн петиции в странах Центральной Азии <https://cabar.asia/ru/onlajn-petitsii-v-stranah-tsentralnoj-azii-kak-eto-rabotaet>

Анализ предлагаемых поправок в АППК РК с точки зрения электронного участия

Согласно АППК, в Казахстане имеются 6 видов обращений граждан в государственные органы:

- Жалоба - требование о восстановлении или защите прав, свобод или законных интересов гражданина или других лиц, которые были нарушены административным актом, административным действием (бездействием);
- Отклик – обращение, в котором заявитель может выразить свое отношение к проводимой государством внутренней и внешней политике, а также к событиям и явлениям общественного характера;
- Заявление - обращение, содержащее ходатайство о содействии в реализации прав, свобод и законных интересов или прав, свобод и законных интересов других лиц;
- Предложение - обращение, содержащее предложение по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, деятельности государственных органов, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;
- Запрос - просьба о предоставлении информации по интересующим вопросам личного или общественного характера;
- Сообщение - уведомление о нарушении законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц со стопроцентным участием государства и их должностных лиц.

В предлагаемых поправках в редакции первой части четвертой статьи АППК, электронная петиция определяется как «коллективное сообщение, отклик или предложение, направленное в государственный орган в электронной форме и рассматриваемое в порядке, установленном главой 12-1 настоящего Кодекса». Таким образом, разработчики поправок исключили возможность подачи жалоб, заявлений и запросов через инструмент электронной петиции. Кроме того, общепринято определение петиции как коллективного обращения, без конкретизации по виду обращения. Формальное несоответствие текста электронной петиции виду обращения при премодерации (предварительной оценке петиции уполномоченным органом в сфере взаимодействия государства и гражданского общества, в настоящее время МИОР) может послужить причиной отказа в размещении электронной петиции.

Далее в законопроекте предлагается редакция главы 12-1 АППК, определяющей порядок и особенности рассмотрения петиций.

Согласно требованиям статьи 90-1, заявителем, то есть лицом, подающим электронную петицию, может быть только гражданин Республики Казахстан. В статье 90-3 дополнительно указывается, что заявитель должен иметь электронную цифровую подпись (ЭЦП). Таким образом, из числа заявителей исключаются физические лица, не являющиеся гражданами страны, но имеющие вид на жительство, ЭЦП и проживающие на территории страны в течение долгого времени.

Согласно требованиям, предлагаемым в статье 90-2, для размещения электронной петиции на интернет-ресурсе в публичном доступе, она должна соответствовать следующим условиям:

1. присоединение к петиции не менее ста пятидесяти граждан Республики Казахстан в течение двадцати рабочих дней с даты подачи;

2. соответствие петиции требованиям, установленными статьями 90-3, 90-4 настоящего Кодекса;
3. отсутствие петиции о том же предмете на интернет-ресурсе на момент подачи петиции.

В предлагаемой редакции не указывается механизм присоединения к электронной петиции 150 граждан в течении 20 рабочих дней. Например, в законодательствах Великобритании и США указано, что заявитель, подавая петицию, получает прямую ссылку, на которую может самостоятельно организовать сбор необходимого количества подписей для публикации петиции. Кроме того, вызывают вопросы и количество подписей, необходимых для публикации. Так, похожее требование – 150 человек в течении 30 календарных дней – имеется в законодательстве США. Однако необходимо учитывать, что население США (около 330 миллионов человек) значительно превышает население Казахстана (около 19 миллионов), кроме того, срок сбора стартовых подписей в Казахстане меньше, чем в США. Это ограничение представляется чрезмерным, поскольку непонятно, из каких соображений исходил разработчик, предлагая такие условия. Кроме того, принимая во внимание тот факт, что адресатом петиции могут быть государственные органы как республиканского, так и местного уровня, было бы логичным применить дифференцированный подход к требованию о поддержки петиции перед публикацией – сделать определенные, и не очень значительные, пороговые значения на районном, городском, областном и республиканском уровнях. Кроме того, в ч. 3 ст. 90-2 указано, что государственный орган проводит в течении 20 дней с момента присоединения к петиции 150 граждан, проверку соответствия петиции требованиям по содержанию петиции, и, в ч.4 той же статьи, в случае несоответствия отклоняет петицию. С точки зрения электронного участия, такие условия не способствуют выстраиванию устойчивого диалога граждан и власти, и обращения граждан могут быть не приняты во внимание.

В проекте также указаны критерии, при которых петиция считается поддержанной – это

- не менее 50000 присоединившихся при рассмотрении вопроса, находящегося в компетенции правительства РК;
- не менее 2% населения соответствующей административно-территориальной единицы при рассмотрении вопросов, входящих в компетенцию маслихатов областей, городов республиканского подчинения и столицы;
- не менее 1% населения соответствующей административно-территориальной единицы при рассмотрении вопросов, входящих в компетенцию акиматов областей, городов республиканского подчинения и столицы;
- не менее 5000 голосов граждан от численности населения, при населении свыше 50000, для остальных - не менее 10% от населения соответствующей административно-территориальной единицы, по вопросам, относящимся к компетенции городского, районного маслихата;
- не менее 2500 голосов граждан от численности населения, при населении свыше 50000, для остальных - не менее 5% от населения соответствующей административно-территориальной единицы, по вопросам, относящимся к компетенции акимата села, поселка, города районного значения, районного в городе республиканского значения (столице), района (города областного значения).

При недостижении требуемых количественных показателей, петиция направляется МИОР по компетенции в соответствующий государственный орган, местный представительный и исполнительный орган и рассматривается как индивидуальное сообщение, отклик или предложение в порядке, установленном АППК.

Количественные критерии для поддержки петиций содержатся в законодательстве многих стран, однако для Казахстана предлагаемые показатели представляются чрезмерными. Например, требование по поддержке петиции по вопросам, касающимся компетенции Правительства РК, составляют 50 000 подписей в течении 6 месяцев. Это примерно соответствует требованиям, содержащимся в законодательстве ФРГ (50 000 подписей) и частично Украины (25 000 подписей за 3 месяца).

Однако опять необходимо учитывать, что население этих стран значительно превышает население Казахстана (ФРГ более 83 миллионов, Украина более 44 миллионов). Даже, казалось бы, более жесткие требования, содержащиеся в законодательстве США – 100 000 подписей за 1 месяц – в процентном отношении к количеству населения мягче требований, предъявляемых предлагаемым казахстанским законопроектом. В США за 1 месяц петицию должны поддержать около 0,03% населения, а в Казахстане в среднем за месяц около 0,043% населения, а всего за 6 месяцев – около 0,26% населения. Что касается процентных показателей, то для поддержки петиции, касающейся вопросов, находящихся в компетенции маслихата г. Алматы (население около 2 миллионов) необходимо собрать подписи не менее 2% населения города; в абсолютных цифрах это около 40 000 подписей, что ненамного меньше, чем 50 000 подписей для республиканской петиции.

Петиции, подаваемые в местные органы власти, требуют достаточно высоких процентов – 10% населения для вопросов, находящихся в компетенции местных маслихатов, и 5% населения для вопросов, находящихся в компетенции местных акиматов. Эти цифры очень велики, и разработчики законопроекта никак не указали причины, по которым были предложены именно такие показатели. Чрезмерные требования по количеству подписантов могут серьезно затруднить использование инструмента электронных петиций.

Законопроект устанавливает одинаковые сроки для присоединения к петициям – 6 месяцев с момента размещения на официальном ресурсе, независимо от того, кто является адресатом. Это ограничение тоже может сыграть отрицательную роль, поскольку темы местных петиций за это время могут утратить актуальность, или проблема зайдет слишком далеко, чтобы исправить ее с помощью петиции. Сроки рассмотрения петиции могли бы дифференцироваться в зависимости от адресата петиции – как это сделано в законодательстве Украины, где вопрос о сроках сбора подписей и рассмотрения петиций по местным вопросам полностью отдан на решение местным органам власти, которые утверждают сроки сбора подписей и рассмотрения петиций своими постановлениями. Срок же сбора подписей под петицией, касающейся вопросов Правительства РК, напротив, мог бы быть увеличен, учитывая заведомо высокие требования к количеству поддерживающих подписей.

В предлагаемом законопроекте устанавливается процедура присоединения к петиции. В соответствии со статьей 90-6 законопроекта, «Присоединение к петиции осуществляется на интернет-ресурсе гражданами Республики Казахстан, с удостоверением ЭЦП. Присоединение к петиции осуществляется при условии согласия гражданина Республики Казахстан на сбор и обработку его персональных данных». Верификация данных подписчиков петиции очень важна, поскольку позволяет избежать накрутки голосов и других возможных фальсификаций. На современном этапе, до внедрения биометрических систем аутентификации пользователей на государственных интернет-ресурсах, такой способ верификации является оптимальным. Однако сам механизм работы с ЭЦП для многих пользователей является сложным и требует

дополнительных усилий. Это может потенциально уменьшить количество подписантов. Кроме того, предлагаемый механизм исключает из числа возможных подписантов физических лиц, не являющихся гражданами, но имеющих вид на жительство, ЭЦП и долгое время проживающих на территории страны. С этой точки зрения достаточно странно, что эти лица могут с помощью ЭЦП получать услуги с сайтов электронного правительства, но не могут подписывать или инициировать электронные петиции. Очень важным представляется и вопрос обработки персональных данных. Если персональные данные подписантов определенных петиций будут скомпрометированы, это может отпугнуть граждан от использования инструмента электронных петиций в целом.

В соответствии со статьей 90-7 законопроекта, при рассмотрении электронной петиции государственный орган должен:

1. осуществить выезд на место, за исключением случаев, не требующих проверки фактов, изложенных в петиции;
2. провести публичные обсуждения проекта решения, с приглашением и обязательным уведомлением за три календарных дня до начала проведения заявителя и заинтересованных лиц о дате и месте проведения;
3. создать отдельную комиссию или рабочую группу, с включением в состав представителей заинтересованных государственных органов, депутатов Парламента Республики Казахстан и (или) маслихата, а также общественных объединений;
4. проанализировать поступившие к петиции комментарии, а также экономическую, социологическую, статистическую и иную необходимую информацию по предмету петиции;
5. изучить зарубежный опыт и провести сравнительно-правовой анализ (в случае если предмет петиции требует внесения изменений в законодательство Республики Казахстан).

Законопроект предлагает уведомление участников за три календарных дня до проведения публичного обсуждения проекта решения; это противоречит нормам, принятым в других НПА, например, при организации общественных слушаний на тему экологического воздействия определен срок не менее чем за 20 дней до начала слушаний²². Не указан формат проведения этого публичного обсуждения – офлайн или онлайн, не указаны сроки проведения экспертиз, статус членов образуемых комиссий и рабочих групп. Эти пробелы должны быть устранены.

Срок рассмотрения электронных петиций, в соответствии со статьей 90-7 законопроекта, составляет 60 рабочих дней со дня регистрации петиции. Кроме того, по решению первого руководителя государственного органа, этот срок может быть продлен еще на 20 рабочих дней. Фактически, срок в 60 рабочих дней означает 12 календарных недель, или 84 календарных дня. Это почти половина срока, который отводится на сбор подписей (6 месяцев, или 181 – 184 календарных дня). Кроме того, срок рассмотрения может быть увеличен еще на 20 рабочих дней (фактически, 28 календарных), что составляет в сумме 112 дней – более трех месяцев. То есть, с момента размещения петиции до принятия решения, при условии соблюдения всех условий, может пройти более 9 месяцев. Такие сроки представляются чрезмерными, поскольку актуальность вопроса может измениться.

²² П.17 Главы 2 Правил проведения общественных слушаний <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100023901>

В соответствии со статьей 90-8 законопроекта, по результатам рассмотрения петиция может быть либо полностью или частично удовлетворена, либо отклонена. Это решение принимается первым руководителем государственного органа, к компетенции которого относится предмет петиции. Кроме того, решение должно быть по содержанию обоснованным и мотивированным на государственном языке или языке петиции со ссылкой на законодательство Республики Казахстан, содержать конкретные факты, опровергающие или подтверждающие доводы заявителя и граждан Республики Казахстан, присоединившихся к петиции, с разъяснением их права на обжалование принятого решения. Решение должно быть размещено на интернет-ресурсе не позже следующего дня после принятия решения. То есть, вся работа, проведенная заявителем по сбору подписей и продвижению петиции, может оказаться напрасной, если петиция будет по той или иной причине отклонена. С точки зрения электронного участия, такие ограничения не способствуют активному участию граждан в предложении вариантов политик и формировании политического диалога.

В статье 90-4 указан список тем, которые не могут быть предметом петиций. В этот список входят вопросы:

1. которые могут повлечь за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, посягать на конституционный строй и общественную нравственность;
2. изменения статуса Республики Казахстан как независимого государства, унитарности и территориальной целостности республики, формы ее правления, а также основополагающих принципов деятельности Республики Казахстан, заложенных Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статуса;
3. административно-территориального устройства и границ Республики Казахстан;
4. досудебного расследования и правосудия;
5. высшего надзора органов прокуратуры;
6. внешней разведки, контрразведывательной, оперативно-розыскной, правоохранительной деятельности, а также обеспечения безопасности охраняемых лиц и объектов, проведения охранных мероприятий;
7. уголовно-исполнительного, уголовно-процессуального, гражданского процессуального, административного процедурно-процессуального законодательства и законодательства об административных правонарушениях;
8. обороны, национальной безопасности и охраны общественного порядка;
9. амнистии и помилования;
10. назначения и избрания на должность, освобождения от должности лиц, относящиеся к ведению Президента, палат Парламента и Правительства Республики Казахстан;
11. выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров Республики Казахстан;
12. регулируемые законодательством о выборах и республиканском референдуме;
13. государственных символов;
14. статуса государственного языка;
15. изменения функций государственных органов;
16. об отмене и изменении решений, принятых в рамках действия режимов чрезвычайного положения и (или) чрезвычайной ситуации.

Фактически, из сферы действия законопроекта исключаются острые темы, которые вызывают общественный резонанс – деятельность правоохранительных и судебных органов, прокуратуры, выборы, языковые вопросы, широко обсуждаемый вопрос китайских инвестиций

попадает под ограничение, как связанный с темой международных договоров РК. Кроме того, список запрещенных тем включает изменения решений в рамках ЧП и ЧС, что делает невозможным подачу электронных петиций в защиту бизнеса, страдающего от последствий пандемии COVID. Спорным является и запрет на инициативы, связанные с административно-территориальным устройством – жители пригородных поселков не смогут инициировать электронные петиции по присоединению их населенных пунктов к городам, что упростило бы для них решение инфраструктурных и логистических вопросов и повысило качество жизни.

Список тем, которые не могут быть предметом электронных петиций, представляется слишком обширным. Например, в законодательстве о петициях Украины используется следующая формулировка: «Электронная петиция не может содержать призывы к свержению конституционного строя, нарушению территориальной целостности Украины, пропаганде войны, насилию, жестокости, разжиганию межэтнической, расовой, религиозной вражды, призывы к совершению террористических актов, посягательства на права и свободы человека». Внесенный же в казахстанский законопроект обширный и конкретизированный список «запретных тем», с явным уклоном на защиту интересов правоохранительных, силовых и судебных органов (6 тем из 16), не способствует эффективному использованию инструмента электронных петиций, и в то же время не вносит запрета на такие темы, как разжигание розни и призывы к совершению террористических актов.

Очевидно, что законопроект в нынешнем виде требует доработок, которые позволят гражданам без надуманных ограничений пользоваться инструментом электронных петиций.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Разработчикам законопроекта, Парламенту и Правительству Республики Казахстан:

1. Переработать определение электронной петиции, как коллективного обращения без конкретизации вида обращения.
2. Определить порядок получения стартовых подписей через механизм прямой ссылки.
3. Установить дифференцированные пороги для количества стартовых подписей в зависимости от уровня государственного органа, в который направляется электронная петиция; пересмотреть количество стартовых подписей в сторону уменьшения для облегчения подачи электронной петиции заявителем.
4. Пересмотреть, с учетом численности населения, количественные критерии для регистрации электронных петиций.
5. Установить дифференцированные сроки для сбора подписей в зависимости от уровня государственного органа, в который направляется электронная петиция – для местных органов власти срок должен быть меньше, поскольку тема петиции может потерять актуальность.
6. Предусмотреть возможность использования биометрических данных для верификации подписантов электронных петиций в дополнение к ЭЦП.
7. Предусмотреть возможность для инициирования и подписания петиций физическим лицам, имеющим вид на жительство и ЭЦП, но не имеющим гражданства.
8. Пересмотреть в сторону уменьшения список тем, которые не могут быть предметом электронных петиций.

9. Пересмотреть в сторону уменьшения сроки рассмотрения зарегистрированных электронных петиций; предусмотреть дифференцированный подход к определению сроков рассмотрения в зависимости от уровня государственного органа, в который направляется электронная петиция.
10. Привести в соответствие с другими НПА норму по проведению публичных слушаний по предмету электронной петиции.

Организациям гражданского общества Республики Казахстан:

1. Инициировать широкую гражданскую адвокационную кампанию по информированию граждан Казахстана о законопроекте об электронных петициях, и о необходимых изменениях, которые позволят гражданам без надуманных ограничений пользоваться инструментом электронных петиций.
2. Создавать пособия и информационные ресурсы для ОГО и активистов по теме электронных петиций и электронного участия.
3. Предпринимать усилия по наращиванию экспертного потенциала ОГО и активистов об электронном участии и его инструментах, в том числе электронных петициях.

16 ноября 2021 г.