



ОТЧЕТ

О ПРОВЕДЕНИИ АЛЬТЕРНАТИВНОГО МОНИТОРИНГА ВЫПОЛНЕНИЯ РЕСПУБЛИКОЙ КАЗАХСТАН РЕКОМЕНДАЦИЙ СТАМБУЛЬСКОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ОЭСР

(ЧЕТВЕРТЫЙ РАУНД МОНИТОРИНГА)

ОТЧЕТ

О ПРОВЕДЕНИИ АЛЬТЕРНАТИВНОГО МОНИТОРИНГА ВЫПОЛНЕНИЯ РЕСПУБЛИКОЙ КАЗАХСТАН РЕКОМЕНДАЦИЙ СТАМБУЛЬСКОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ОЭСР

(ЧЕТВЕРТЫЙ РАУНД МОНИТОРИНГА)

2017

ОТЧЕТ О ПРОВЕДЕНИИ АЛЬТЕРНАТИВНОГО МОНИТОРИНГА ВЫПОЛНЕНИЯ РЕСПУБЛИКОЙ КАЗАХСТАН РЕКОМЕНДАЦИЙ СТАМБУЛЬСКОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ОЭСР (ЧЕТВЕРТЫЙ РАУНД МОНИТОРИНГА) - Алматы, 2017 – 58 С.



Настоящий Отчет подготовлен и опубликован Центром исследования правовой политики в рамках проекта «Повышение прозрачности деятельности Правительства и расширение вовлеченности граждан в процесс принятия решений» реализованного при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Мнения и взгляды, выраженные авторами в анализе, не обязательно отражают позицию или мнение Фонда Сорос-Казахстан.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
РАЗДЕЛ 1. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ, ПОЛИТИКА И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ, УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ	7
1.1. Основные проявления и тенденции коррупции за последние три года в Казахстане	8
1.2. Вовлечение общественных институтов в обсуждение проекта Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан	10
1.3. Вовлечение общества в процесс реализации Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан	11
1.4. Методология антикоррупционного мониторинга и оценки	11
1.5. Мониторинг и оценка антикоррупционных реформ со стороны гражданского общества	12
1.6. Публичное (общественное) обсуждение проектов НПА	13
1.7. Общественные и экспертные советы	15
1.8. Национальный доклад о противодействии коррупции	16
1.9. Выводы и рекомендации	17
РАЗДЕЛ 2. ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ЗНАНИЙ И ОБУЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ, АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ	19
2.1. Информационные антикоррупционные кампании, их результативность и влияние на процессы противодействия коррупции	20
2.2. Антикоррупционные исследования	20
2.3. Роль и участие журналистов и СМИ в проведении антикоррупционных расследований	21
2.4. Выводы и рекомендации	21
РАЗДЕЛ 3. ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	22
3.1. Декларирование имущества	22
3.2. Выводы и рекомендации	24

РАЗДЕЛ 4. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ, ПОДОТЧЕТНОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ В ПУБЛИЧНОМ СЕКТОРЕ	25
4.1. Антиторрупционная экспертиза проектов НПА	26
4.2. Реформа в сфере административной юстиции	29
4.3. Законодательство о доступе к информации	30
4.4. Комиссия по вопросам доступа к информации	33
4.5. Ответственность за нарушение права на доступ к информации	34
4.6. Основные препятствия для эффективной реализации права на доступ к информации в Казахстане	35
4.7. Инициатива прозрачности добывающих отраслей	36
4.8. Открытые данные	37
4.9. Прозрачность бюджетной информации	38
4.10. Государственные реестры и базы данных	39
4.11. Уголовная ответственность за диффамацию	40
4.12. Реформа медиа-законодательства	41
4.13. Выводы и рекомендации	43
РАЗДЕЛ 5. ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ	45
5.1. Прозрачность и подотчетность в сфере государственных закупок	45
5.2. Распределение бюджетных средств среди субъектов квазигосударственного сектора на внеконкурсной основе (государственное задание)	47
5.3. Распределение бюджетных средств в форме государственного социального и информационного заказа	50
5.4. Выводы и рекомендации	56

ВВЕДЕНИЕ

Общественный фонд «Центр исследования правовой политики» (LPRC) представляет отчет о проведении альтернативного мониторинга выполнения Республикой Казахстан рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (далее - СПД) Организации Экономического Сотрудничества и Развития (далее - ОЭСР) в рамках четвертого раунда мониторинга.

ЧТО ТАКОЕ АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ МОНИТОРИНГ?

Альтернативный мониторинг – это параллельное независимое участие представителей неправительственного сектора на всех этапах мониторинга Стамбульского плана действий (СПД), в соответствии с методологией третьего раунда СПД.

В соответствии с данной методологией, *гражданское общество* охватывает ряд организации и представителей, в том числе НПО, ассоциации юристов, ассоциации потребителей, организации, работающие в сфере обеспечения доступа к информации, ассоциации предпринимателей, журналистов, ученых, представителей университетов, исследователей и других представителей гражданского общества.

Самый основной вклад – это представление ответов на вопросник мониторинга со стороны представителей неправительственного сектора, параллельно с ответами правительства, на изначальном этапе мониторинга. Кроме того, гражданское общество участвует на встрече с группой мониторинга во время визита в страну и на пленарных заседаниях ОЭСР, на которых рассматриваются и принимаются отчеты мониторинга. Также гражданское общество может представить альтернативные промежуточные отчеты на последующих встречах.

ПОЧЕМУ ВАЖЕН АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ МОНИТОРИНГ?

Результаты Второго раунда мониторинга показали, что альтернативный мониторинг – это очень ценный инструмент, уникальный для СПД, и что он должен далее усиливаться.

Альтернативный мониторинг обеспечивает второе, альтернативное мнение и неправительственный источник информации и таким образом позволяет гарантировать объективность и правомерность отчетов мониторинга СПД. Участие общественности в мониторинге также обеспечивает прозрачность самого процесса мониторинга.

Не менее важно то, что представители неправительственного сектора, принимая участие в мониторинге СПД, в форме рекомендаций, которые выдаются стране в рамках мониторинга, получают не только потенциальное направление для своей деятельности, но и инструмент для воздействия на правительство страны. С помощью данных рекомендаций они могут требовать инициировать и воплощать в жизнь конкретные меры для развития антикоррупционной системы в стране и обеспечения ее эффективности.

Результатом альтернативного мониторинга является отчет и рекомендации, которые направляются в мониторинговую группу и придаются максимальной огласке и публичности.

КТО ПРИНИМАЛ УЧАСТИЕ В ПРОВЕДЕНИИ АЛЬТЕРНАТИВНОГО МОНИТОРИНГА?

Альтернативный мониторинг IV раунда СПД был организован Общественным фондом «Центр исследования правовой политики» (далее - *LPRC*). Отчет подготовлен при участии ОФ «Транспаренси Казахстан», Интерьюс-Казахстан, ОФ «Институт национальных и международных инициатив развития».

РАЗДЕЛ 1.

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ, ПОЛИТИКА И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ, УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

РЕКОМЕНДАЦИИ III РАУНДА МОНИТОРИНГА

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1.1. - 1.2. ОТЧЕТА О ТРЕТЬЕМ РАУНДЕ МОНИТОРИНГА КАЗАХСТАНА:

«Обеспечить принятие и надлежащее исполнение ответственными органами новой антикоррупционной стратегии и плана действий на основе тщательного анализа ситуации с коррупцией и её тенденций, оценки предыдущих усилий по борьбе с коррупцией, результатов исследований о коррупции в Казахстане, в том числе проведенных НПО, статистических и других данных о результатах работы государственных органов по противодействию коррупции, а также предложений и анализа государственных ведомств, гражданского общества и представителей бизнес-сектора.

Предусмотреть в новой антикоррупционной стратегии и реализовать на практике надлежащий механизм мониторинга и оценки её реализации, который бы включал анализ исполнения мер, их эффективности, достижения установленных индикаторов, влияния стратегии на уровень коррупции, разработку и внедрение необходимых мер по результатам мониторинга. Обеспечить участие общественности в процессе такого мониторинга и опубликование всех отчетов мониторинга (оценки).»

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1.4. ОТЧЕТА О ВТОРОМ РАУНДЕ МОНИТОРИНГА КАЗАХСТАНА (ПОДТВЕРЖДЕНА ВО ВРЕМЯ ТРЕТЬЕГО РАУНДА МОНИТОРИНГА):

«Обеспечить широкое вовлечение организаций гражданского общества в формирование и реализацию антикоррупционной политики, исключив возможность выборочных подходов к такому сотрудничеству. Поддерживать диалог с гражданским обществом в части проведения консультаций по вопросам антикоррупционной политики, антикоррупционной экспертизы, рассмотреть возможность расширения состава Межведомственной комиссии по вопросам совершенствования действующего законодательства в части противодействия коррупции за счет включения экспертов неправительственных организаций. Рассмотреть возможность введения правил касательно обязательного публичного обсуждения наиболее важных проектов актов, предусмотрев обязанность органа-разработчика публично мотивировать отклонение предложений НПО и других институтов гражданского общества.

Пересмотреть способы формирования и работы общественных и экспертных советов с тем, чтобы исключить вмешательство государства в определение делегатов от негосударственных организаций в советы. Распространить на другие сферы позитивный опыт деятельности Национального Совета заинтересованных сторон по продвижению ИПДО».

1.1. ОСНОВНЫЕ ПРОЯВЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ КОРРУПЦИИ

Как сообщает ОФ «Транспаренси-Казахстан», по данным барометра мировой коррупции за 2016 год¹, 29% опрошенных граждан Казахстана ответили, что давали взятки. Для сравнения, в 2013 году на данный вопрос утвердительно ответили 39,9% респондентов. Согласно данным исследования, процент граждан, дававших взятки, снизился на 10,9%, по сравнению с 2013 годом. 37% респондентов ответили, что уровень коррупции снизился, 32% заявили, что не заметили прогресса в борьбе с коррупцией. 22% опрошенных не определились в своем мнении. Восприятие коррупции в разрезе институтов показало, что наиболее коррупционными респонденты считают правоохранительные органы (35% опрошенных), руководителей бизнес-компаний (29%), судей и работников судов (28%). Наименьшее число респондентов считают вовлеченными в коррупцию высокопоставленных чиновников (11%).

Сами граждане признались, что чаще всего платят взятки – дорожным полицейским (47%), за получение пособий по безработице (33%), в судах при рассмотрении гражданских дел (31%). Менее трети опрошенных заявили, что давали взятки за устройство на работу в системе образования (23%), за устройство ребенка в детский сад, школу (17%), получение социальных выплат (21%), медицинских услуг (20%) и получение официальных документов в госорганах (19%).

В целом, большинство респондентов дали низкие оценки работе правительства в сфере противодействия коррупции. Плохо и очень плохо – 46%, довольно хорошо – 37% респондентов.

Социальные проблемы и экономические трудности в Казахстане в 2016 году вышли на первый план, отодвинув важность политической стабильности. Главными проблемами, на которые правительству необходимо обратить внимание, граждане назвали здравоохранение (67%), экономику (49%), безработицу (43%), коррупцию (37%), уровень преступности (31%), образование (30%). Такие проблемы, как инфраструктура (16%), экология и политическая нестабильность (по 10%) волнуют казахстанцев значительно меньше. Проблемами миграции озабочены лишь 1% участников исследования.

К новым вызовам коррупции в Казахстане можно отнести:

- 1. Коррупция в квазигосударственном секторе, в том числе в проведении закупок и в реализации государственных программ. 55% коррупционных правонарушений с квазигосударственным секторе наблюдается именно при проведении государственных закупок.** Подобные преступления с участием первых руководителей пресечены в государственных корпорациях «Астана ЭКСПО-2017», АО «НК«СПК «Астана», СПК «Жетысу», АО «КТЖ», АО «Казахтелеком», АО «Международный центр приграничного сотрудничества «Хоргос», АО «КазМұнайГазӨнімдері», АО «Байтерек Development»².

Отмечается, что в 2016 году рост числа данных преступлений составил в 1,5 раза, по сравнению в 2015 годом со 143 до 202. Основные коррупционные риски возникают в связи с тем, что:

¹ Более подробная информация доступна по ссылке: <http://tikazakhstan.org/lyudi-i-korrupsiya-kazahstan-barometr-mirovoj-korrupsi-2016/>

² Более подробная информация доступна по ссылке: <http://anticorruption.gov.kz/rus/infocentr/news/?cid=0&rid=273>

- в системе закупок квазигосударственного сектора практически отсутствуют механизмы контроля;
- не отслеживается ход их проведения и не публикуются результаты;
- заявки в отдельных компаниях по-прежнему принимаются в бумажном формате;
- отсутствуют единые подходы при осуществлении закупок;
- недостаточный уровень прозрачности;
- преобладание административных способов регулирования;
- документы не проходят процедуры публичного обсуждения, согласования, проведения экспертизы, регистрации в органах юстиции как нормативные правовые акты. Их разработка и утверждение отданы на откуп самим холдингам и компаниям.

2. Корпоративная коррупция, в том числе коррупция транснациональных компаний. По данным исследований Transparency International³, крупные корпорации, работающие в Казахстане, показывают низкий уровень прозрачности корпоративной отчетности. По данным исследования за 2014 год, только 13 из 55 компаний придерживаются стандартов прозрачности ведения бизнеса более чем на 50%. Остальные 42 компании набрали меньше 5 баллов, что вызывает серьезную озабоченность, поскольку по данным Трансперенси Казахстан, корпоративная коррупция имеет тенденцию к усилению.

Исследование 2016 года показало, что только две (Euras Group – 5,2 и ZTE Corporation – 5,9) из 14 компаний придерживаются стандартов прозрачности ведения бизнеса более чем на 50%. Остальные 12 компаний набрали меньше 5 баллов, а 2 компании набрали меньше 1 балла (Chery Automobile – 0 и Geely International – 0,4), что вызывает серьезную озабоченность.

К ключевым реформам можно отнести:

1. Принятие «Плана наций - 100 конкретных шагов» по реализации пяти институциональных реформ.⁴
2. Разработку и принятие Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы.⁵
3. Реорганизацию Министерства по делам государственной службы в Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции, непосредственно подчиненное и подотчетное президенту Республики Казахстан⁶.

³ Исследования доступны по ссылкам: <http://tikazakhstan.org/prozrachnost-korporativnoj-otchetnosti-otsenka-transnatsionalnyh-kompanij1>, <http://tikazakhstan.org/prozrachnost-korporativnoj-otchetnosti-otsenka-transnatsionalnyh-kompanij-2>

⁴ Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов». Документ доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>

⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года №986 «Об Антикоррупционной стратегии». Документ доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986>

⁶ Указ Президента Республики Казахстан № 328 от 13 сентября 2016 года «О реорганизации Министерства по делам государственной службы Республики Казахстан». Документ доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000328>

1.2. ВОВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ В ОБСУЖДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ РК

Представители гражданского общества принимали участие в обсуждении Антикоррупционной стратегии на диалоговых площадках, организованных госорганами и политическими партиями. В рабочую группу по разработке и обсуждению Стратегии вошли известные юристы, политологи, эксперты, общественные деятели, представители Генеральной прокуратуры, Агентства по делам госслужбы и противодействию коррупции.

Несмотря на то, что государственные органы Казахстана проводят регулярные встречи с представителями общественности, проводятся заседания экспертов, а также круглые столы, влияние гражданского общества на процесс принятия решений выглядит недостаточным. Как отметила Жанар Джандосова, член Общественного совета по вопросам противодействия коррупции, со стороны разработчиков Стратегии не было обратной связи по комментариям и предложениям со стороны гражданского общества⁷.

Рекомендации гражданского общества, включенные в антикоррупционную стратегию:

1. Декларация о доходах, расходах, активах, имуществе госслужащих (реализация данного пункта отложена до 2020 года).
2. Усиление работы с гражданским обществом, вовлечение общества в процесс принятия решений. (Были приняты законы «О доступе к информации», «Об общественных советах», «О противодействии коррупции»).
3. Антикоррупционное образование - обучающие антикоррупционные курсы со школьного возраста, ликвидация правового нигилизма – повышение правовой грамотности, разъяснительная работа в средствах массовой информации.

Рекомендации, не включенные в Антикоррупционную стратегию:

1. Конфискация имущества, если чиновник не может объяснить его происхождение.
2. Антикоррупционная экспертиза НПА.
3. Подотчетность национальных компаний.

По информации ОФ «Транспаренси - Казахстан», нельзя прямо утверждать, что новая антикоррупционная стратегия составлена на основе тщательного анализа ситуации с коррупцией. Однако нужно отметить, что главным из недостатков предыдущих программ была четкая карательная направленность. В данной Стратегии акцент делается на превентивные меры в борьбе с коррупцией, на усовершенствование законодательства. Одно из направлений Антикоррупционной стратегии – работа с населением, формирование атмосферы нулевой терпимости к коррупции, было рекомендовано общественным фондом «Транспаренси – Казахстан». Так же были учтены рекомендации Национальной палаты предпринимателей «Атамекен» для предотвращения коррупции в бизнесе.

Документы, подтверждающие проведение анализа предыдущих антикоррупционных программ, отсутствуют.

⁷ Интервью «Не заставим прекратить вымогать, но можем не давать взятки». Текст доступен по ссылке: <https://rus.azattyq.org/a/den-borby-s-korrupsiyey-interview-zhandosova/26733146.html>

1.3. ВОВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕСС РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ

Со стороны гражданского общества участие в реализации антикоррупционной политики заключается в проведении экспертных встреч, участии в общественных советах, проведении тренингов, семинаров для граждан. Спрос на антикоррупционное образование со стороны населения гораздо выше, чем возможности гражданского общества по его удовлетворению.

Участие гражданского общества в реализации антикоррупционных программ и стратегий является недостаточным. Со стороны населения страны существует большой спрос на антикоррупционные тренинги, образовательные программы по повышению правовых компетенций, однако мероприятия, проводимые государственными органами, являются, по большей части, формальными.

Формализована работа экспертных советов по обсуждению законодательных инициатив, по обсуждению результатов выполнения государственных программ и стратегий. Мнение гражданского общества часто не учитывается при написании отчетов о выполненной работе по той или иной программе.

С нашей точки зрения участие гражданского общества в формировании и реализации антикоррупционной политики остается недостаточным. Нет информации со стороны государственных органов, используются ли и какие именно предложения со стороны общественности используются для совершенствования антикоррупционного законодательства.

1.4. МЕТОДОЛОГИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

С 1 января 2016 года в Республике Казахстан действуют новые **Правила проведения антикоррупционного мониторинга**⁸.

Правила мониторинга разработаны в соответствии с Законом Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Они определяют порядок проведения антикоррупционного мониторинга уполномоченным на то органом и иными субъектами противодействия коррупции.

Аналитическая работа проводится по следующим направлениям:

- изучение и оценка правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции;
- изучение деятельности государственных органов, организаций и субъектов квазигосударственного сектора по вопросам противодействия коррупции;
- изучение публикаций в средствах массовой информации и обращений физических и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции;
- изучение и оценка причин и условий, способствующих коррупции в деятельности лиц,

⁸ Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействия коррупции от 19 октября 2016 года №13 «Об утверждении Правил проведения антикоррупционного мониторинга». Текст документа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014431>

признанных виновными в установленном законом порядке;
- рассмотрение результатов социологических опросов по вопросам восприятия уровня коррупции и противодействия ее проявлениям;
- изучение данных органов правовой статистики.

Результаты мониторинга обобщаются уполномоченным органом по противодействию коррупции.

Субъектам противодействия коррупции разрешено проводить антикоррупционный мониторинг по собственной инициативе. Результаты этой деятельности должны оформляться по приложенной к закону форме и обязательно содержать следующие данные:
- информацию о предмете антикоррупционного мониторинга, данные физических, юридических лиц, проводящих антикоррупционный мониторинг, период проведения мониторинга;
- количественные и качественные показатели, характеризующие состояние и причины возникновения коррупции в деятельности государственных органов, организаций, субъектов квазигосударственного сектора;
- оценку, выводы и предложения по улучшению принимаемых антикоррупционных мер субъектами противодействия коррупции.

Уполномоченный орган по противодействию коррупции обязан постоянно рассматривать и анализировать результаты антикоррупционного мониторинга, направляемые его территориальными подразделениями и иными субъектами противодействия коррупции.

Уполномоченный орган по противодействию коррупции ежеквартально формирует аналитический отчет, отражающий оценку текущей ситуации в сфере противодействия коррупции. Также результатом анализа должно быть выработано решение, включающее в себя:
- выработку предложений по повышению эффективности деятельности субъектов противодействия коррупции;
- проведение анализа коррупционных рисков в деятельности субъектов противодействия коррупции.

Уполномоченный орган по противодействию коррупции ежеквартально размещает на своем официальном интернет-ресурсе результаты антикоррупционного мониторинга. По запросам и обращениям иных субъектов противодействия коррупции уполномоченный орган по противодействию коррупции представляет информацию о результатах антикоррупционного мониторинга.

1.5. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ СО СТОРОНЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Независимый мониторинг и оценка практической реализации антикоррупционной стратегии были проведены ОФ «Транспаренси-Казахстан»⁹. Исследование проводилось по следующим показателям:

1. Прозрачность получения государственных услуг.
2. Снижение непосредственного контакта чиновника с гражданином.

⁹ Данные доступны по ссылке: <http://tikazakhstan.org/antikorrupsionnaya-strategiya-kazahstana-otsenka-realizatsii/>

3. Автоматизация получения государственных услуг.

4. Формирование антикоррупционной культуры у граждан.

Было проанализировано количество обращений юридических и физических лиц с жалобами на коррупцию, данные Барометра мировой коррупции¹⁰, количество услуг, предоставленных через портал «электронного правительства».

Других сведений о регулярном мониторинге со стороны гражданского общества нет.

В 2016 году ОФ «Транспаренси-Казахстан» были проведены исследования:

- «Антикоррупционная оценка Казахстана – итоги реализации»;¹¹

- «Положение дел в отношении коррупции»;¹²

- «Рекомендации по противодействию коррупции»¹³

Данные сформированы на основе анализа обращений физических и юридических лиц с жалобами на коррупцию.

1.6. ПУБЛИЧНОЕ (ОБЩЕСТВЕННОЕ) ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЕКТОВ ПРАВОВЫХ АКТОВ

В Казахстане на законодательном уровне установлена обязанность публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов (НПА). Новая редакция **Закона РК от 6 апреля 2016 года «О правовых актах»** предусматривает, как минимум, две процедуры публичного обсуждения проектов НПА:

1. проекты НПА, затрагивающие интересы субъектов частного предпринимательства, проходят обязательное согласование с Национальной палатой предпринимательства и ее территориальными подразделениями¹⁴;
2. проекты НПА, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, проходят обязательное согласование с общественными советами¹⁵.

Кроме этого, Закон РК от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» предусматривает обязательное опубликование проектов НПА на интернет-ресурсах обладателей информации и разработчиков проектов¹⁶. Этот же закон обязывает обладателей информации публиковать проекты НПА для обсуждения в разделе «Открытые НПА» веб-портала «Открытое правительство».¹⁷ Однако количество уникальных пользователей веб-портала

¹⁰ Исследование доступно по ссылке: <http://tikazakhstan.org/lyudi-i-korrupsiya-kazahstan-barometr-mirovoj-korrupsii-2016/>

¹¹ Данные доступны по ссылке: <http://tikazakhstan.org/antikorrupsionnaya-strategiya-kazahstana-otsenka-realizatsii/>

¹² Более подробная информация доступна по ссылке: <http://tikazakhstan.org/novostnoj-zagolovok-2/>

¹³ Более подробная информация доступна по ссылке: <http://tikazakhstan.org/rekomendatsii-po-protivodejstviyu-korrupsii/>

¹⁴ Статья 19 «Особенности разработки и принятия нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства» Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах». Более подробная информация доступна по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

¹⁵ Статья 20 «Особенности разработки и принятия нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан» Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах». Более подробная информация доступна по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

¹⁶ Подпункт 5) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации». Более подробная информация по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

¹⁷ Пункт 4 статьи 17 там же. СМ.: <https://legalacts.egov.kz/>

невелико, информационные кампании среди населения не проводятся, поэтому пока этот канал общественного обсуждения проектов НПА работает слабо.

Правила размещения проектов НПА и их обсуждения на веб-портале «Открытое правительство» регламентированы на уровне подзаконного акта – приказа министра информации и коммуникаций РК¹⁸.

Несмотря на то, процедуры публичного обсуждения проектов НПА предусмотрены законодательством, на практике они работают **без должного эффекта и во многих случаях остаются просто декларативными и формальными процедурами**. Во многом это связано с тем, что срок, установленный для общественного обсуждения, крайне недостаточен (по законодательству - **не менее** 10 рабочих дней с момента размещения проекта НПА, по факту во многих случаях на общественное обсуждение отводится только 10 дней). Кроме этого, довольно часто происходят манипуляции с датой размещения проектов НПА для общественного доступа. Общественные советы не имеют кадрового и экспертного потенциала для обеспечения действительно полноценного общественного обсуждения проектов НПА, поэтому очень часто согласование проектов НПА с общественными советами формально, то есть без изменений и дополнений проектов.

Государственные органы - разработчики проектов НПА не обязаны мотивировать свое решение относительно поступивших предложений по изменению или дополнению проектов НПА и информировать об этом заявителя. Это способствует тому, что разработчики проектов НПА относятся к процедуре общественного обсуждения проектов НПА как к формальной процедуре, не оказывающей особого влияния на качество самого проекта НПА. НПО и СМИ, а также экспертное сообщество, которые заинтересованы в участии в разработке определенных проектов НПА, отмечают отсутствие обратной связи с разработчиками проектов НПА и практическое отсутствие заинтересованности разработчиков в изменении проектов. У формальной и во многом декларативной процедуры общественного обсуждения проектов НПА в Казахстане есть негативные последствия.

Так, в мае 2016 года отсутствие общественного обсуждения проекта Земельного кодекса РК привело к митингам, арестам правозащитников и задержаниям журналистов, после чего последовала реорганизация профильного министерства в сфере информации и коммуникаций. В декабре 2016 года аналогичная ситуация возникла с проектом закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия терроризму и экстремизму», который предполагал введение внутренней регистрации по месту фактического проживания для граждан РК. Из-за отсутствия достаточных сроков и эффективной процедуры обсуждения, разъяснения закона, реализация некоторых норм вызвало негодование и возмещение жителей страны.

Отчет о процедуре общественного обсуждения проекта НПА должен быть предоставлен в обязательном порядке в Министерство юстиции РК до начала согласования проекта НПА со всеми государственными органами. Но выше уже говорилось, что все замечания и предложения, сделанные в рамках экспертного и публичного обсуждения, не обязательны для органа-разработчика и могут быть им отклонены.

Экспертные заключения Национальной палаты предпринимателей находятся по ссылке: <http://bestprofi.com/home/docs?0&system=12&rubric=560983770>

Рекомендации общественных советов, как правило, не публикуются, но могут быть доступны в досье по тому или иному проекту НПА.

¹⁸ Приказ Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 30 июня 2016 года № 22 «Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых НПА». Текст приказа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/origins/V1600013974>

1.7. ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ЭКСПЕРТНЫЕ СОВЕТЫ

В 2016 году в Казахстане был принят **Закон РК «Об общественных советах»**¹⁹, в соответствии с которым общественные советы были созданы как на местном уровне (в областях, городах), так и на национальном уровне (общественные советы в различных сферах деятельности). При разработке законопроекта особо подчеркивалось, что общественные советы будут автономны и независимы от органов власти. На практике этого не случилось, общественные советы «созданы и действуют» при акиматах, маслихатах, министерствах.

Было разработано и утверждено Типовое положение об общественном совете²⁰. По официальной статистике создано 226 общественных советов, в том числе 13 советов на республиканском уровне, 16 – на уровне областей, городов Астана, Алматы, 197 советов - в городах и районах²¹.

После введения закона в действие, общественные советы были созданы повсеместно и в короткие сроки. Однако при создании советов допускались нарушения закона и процедуры организации. В частности, в некоторых случаях функции председателей общественных советов возложены на действующих секретарей маслихатов.

Роль акиматов и маслихатов значительна в обеспечении деятельности общественных советов и принятии решений по важным вопросам местного сообщества и проектам НПА, что негативно влияет на их автономность и самостоятельность. В состав общественных советов в некоторых случаях включались представители гражданского общества по рекомендации исполнительных или представительных органов власти.

В некоторых случаях общественные советы выполняют формальную и декларативную роль экспертного и гражданского сообщества при органах исполнительной власти. Это является следствием непродуманной стратегии развития и деятельности общественных советов. В таких городах, как Алматы, Усть-Каменогорск, Караганда и др. общественные советы выполняют роль экспертной и диалоговой площадки и являются каналом взаимодействия между органами власти и населением.

С принятием Закона РК «Об общественных советах» все созданные консультативно-совещательные органы (КСО, комиссии, советы и т.д) при министерствах и акиматах продолжают действовать, хотя и их деятельность, в основном, формальна и заключается в поддержке инициатив и проектов органа, при котором они созданы. Статус КСО не позволяет им полноценно выполнять функцию взаимодействия гражданского общества и органа власти: их решения носят рекомендательный характер, круг вопросов крайне ограничен. Отметим, что в **Инструкцию по созданию консультативно-совещательных органов при Правительстве РК**²² были внесены в 2016 году изменения и дополнения, однако на практике роль, статус, компетенция КСО не изменилась.

¹⁹ Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах». Более подробная информация по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383>

²⁰ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1194 «Об утверждении Типового положения об общественном совете». Более подробная информация по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001194#z4>

²¹ Информация опубликована на сайте Министерства по делам религий и гражданского общества РК по ссылке: http://www.din.gov.kz/rus/deyatelnost/grazhdanskoye_obshestvo/

²² Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 марта 1999 года № 247 «Об утверждении Инструкции о порядке создания, деятельности и ликвидации консультативно-совещательных органов при Правительстве Республики Казахстан и рабочих групп». Более подробная информация по ссылке: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P990000247_#z0

1.8. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

В апреле 2017 года Агентством по делам государственной службы и противодействию коррупции был подготовлен и опубликован первый **Национальный доклад о противодействии коррупции**²³. В соответствии с Законом РК «О противодействии коррупции», национальный доклад - документ, содержащий анализ и оценку состояния и тенденции распространения коррупции на международном и национальном уровнях, предложения по формированию, реализации и совершенствованию антикоррупционной политики²⁴. Порядок подготовки, внесения Национального доклада о противодействии коррупции Президенту Республики Казахстан и его опубликования утверждается главой государства²⁵.

Хотя указанные НПА предполагают участие физических и юридических лиц в подготовке национального доклада о противодействии коррупции, нам неизвестно о каком-либо участии неправительственных организаций или СМИ, гражданских активистов, исследователей и экспертов в подготовке этого документа. Подготовка доклада не была анонсирована Агентством по делам государственной службы и противодействия коррупции. Мы также не располагаем информацией о создании рабочей группы по подготовке проекта этого документа.

Анализ этого документа выявляет следующие тенденции:

- первый Национальный доклад, к сожалению, так и не стал для общества национальной стратегией по борьбе с коррупцией. К недостаткам можно отнести:
 - отсутствие глубокой проработки и анализа всех аспектов казахстанской коррупции;
 - отсутствие анализа и исследования причин, которые не снижают уровень восприятия коррупции (по данным международных организаций);
 - отсутствие последовательность понятных, четких и ясных для общества действий, которые должны привести в конечном итоге к снижению уровня коррупции в стране;
 - отсутствие комплексного и системного анализа сфер, которые подвержены наибольшему уровню коррупции, например, сферы государственных закупок или сферы оказания государственных услуг;
 - отсутствие анализа проблем досудебного расследования, судебной практики и исполнения наказания по коррупционным преступлениям;
 - отсутствие оценки выполнения Казахстаном международных обязательств (по ратифицированным договорам и конвенциям), например, по **Конвенции ООН против коррупции**²⁶ и т.д.;
 - отсутствует оценка действий, которые были предприняты правительством или парламентом страны, в нарушение ранее взятых на себя обязательств и эти действия

²³ Первый ежегодный Национальный доклад о противодействии коррупции (2017 год). Текст доклада доступен по ссылке: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-protivodeystvii-korruptcii>

²⁴ Статья 17 Закона Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года №410 «О противодействии коррупции». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

²⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 29 августа 2015 года №154 «Об утверждении Правил подготовки, внесения Национального доклада о противодействии коррупции Президенту Республики Казахстан и его опубликования». Текст документа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000154>

²⁶ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией № 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. Ратифицирована Республикой Казахстан в 2008 году. Текст конвенции доступен по ссылке: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml. Текст закона о ратификации доступен по ссылке: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031_

негативно сказываются на эффективности антикоррупционных реформ (например, перенос сроков декларирования имущества государственными служащими).

- доклад подчеркивает основную и главенствующую роль президента в продвижении идеи борьбы с коррупцией, но не упоминает о том, что разработка и осуществление реальной, а не формальной, системной, эффективной и соответствующей мировым стандартам политики противодействия коррупции являются частью международных обязательств государства;

- вопросам формирования антикоррупционной культуры и вовлечения гражданского общества в реализацию антикоррупционных реформ в докладе отведено четыре страницы из 70-страничного документа, из которых большая часть - информация общего характера (например, количество учащихся в различных учебных заведениях и т.д.). Это позволяет сделать вывод о том, что государственный уполномоченный орган не придает большого значения роли и функции гражданского общества, включая журналистов и СМИ, в деле борьбы с коррупцией, что, собственно, и проявляется на практике;

- в докладе не затронуты вопросы реализации права на доступ к информации, подотчетности и прозрачности государственных органов как важного элемента государственной политики по борьбе с коррупцией.

Поэтому первый Национальный доклад о противодействии коррупции пока представляется не вполне доработанным документом, лишенным глубокой аналитики и перспективных задач, и целей, понятных обществу, по борьбе с коррупцией. Возможно это связано с отсутствием какого-либо публичного обсуждения проекта доклада и вовлеченности представителей гражданского общества и СМИ в процесс его подготовки и разработки.

1.9. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

РЕКОМЕНДАЦИИ III РАУНДА МОНИТОРИНГА СТАМБУЛЬСКОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ 1.1. - 1.2., А ТАКЖЕ РЕКОМЕНДАЦИЯ 1.4. ВЫПОЛНЕННЫ ЧАСТИЧНО, В СВЯЗИ С ЭТИМ РЕКОМЕНДУЕТСЯ ИХ ОСТАВИТЬ ДЛЯ ПОЛНОГО ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ.

Предлагается принять новые рекомендации по разделу «Антикоррупционные реформы, политика и ее реализация»:

Внести изменения в законодательство об общественных советах с тем, чтобы обеспечить реальную, а не декларативную автономию, профессионализм и потенциал этих институтов гражданского общества для их активного вовлечения в процесс проведения антикоррупционных реформ в стране, а именно: пересмотреть правила и процедуры отбора и ротации членов общественных советов; определить источники материально-технического обеспечения деятельности общественных советов; предусмотреть процедуры активного вовлечения общественных советов в процессы принятия государственных решений, в том числе в сфере противодействия коррупции.

Изменить законодательство и подзаконные акты о правовых актах с целью более эффективной и действенной процедуры публичного (общественного) обсуждения проектов НПА: увеличить срок такого обсуждения, обязать государственные органы – разработчиков проектов НПА предоставлять мотивированное объяснение по поступающим предложениям, обязать государственные органы публиковать предложения и свои решения по ним на интернет-ресурсе и т.д.

Способствовать активизации роли НПО, СМИ, гражданских активистов в проведении всестороннего и комплексного независимого мониторинга, и внешней оценки процесса реализации Антикоррупционной стратегии РК, а также поощрять и мотивировать НПО и СМИ в проведении антикоррупционных и журналистских расследований; активизировать их роль и участие в проведении антикоррупционных исследований.

Поддерживать постоянный диалог с гражданским обществом при разработке концептуальных и стратегических, а также программных документов в сфере борьбы с коррупцией; увеличить представительство НПО в Общественном Совете по вопросам деятельности органов по делам государственной службы и противодействию коррупции, а также в обязательном порядке включать представителей НПО в состав Комиссии при Президенте РК по вопросам противодействия коррупции.

Изменить практику разработки и подготовки ежегодного Национального доклада о противодействии коррупции как на законодательном, так и на практическом уровне:

- внести соответствующие изменения в закон и в подзаконные акты с тем, чтобы доклад предназначался и был адресован, в первую очередь, всему обществу, а не главе государства;
- разработать методологию участия НПО, СМИ и всех заинтересованных сторон, и лиц в подготовке и разработке доклада;
- поощрять проведение со стороны НПО и СМИ альтернативного мониторинга, антикоррупционных расследований и предоставление информации рабочей группе по подготовке доклада;
- предусмотреть обязательное общественное обсуждение проекта доклада, определив разумный и достаточный срок для предоставления комментариев и предложений;
- обязать рабочую группу и/или государственный уполномоченный орган рассматривать в обязательном порядке все поступившие предложения и комментарии по проекту, публиковать их и предоставлять мотивированное решение лицам, которые их направили.

РАЗДЕЛ 2.

ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ЗНАНИЙ И ОБУЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ, АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

РЕКОМЕНДАЦИИ III РАУНДА МОНИТОРИНГА

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1.3: ОТЧЕТА О ТРЕТЬЕМ РАУНДЕ МОНИТОРИНГА КАЗАХСТАНА:

«Разработать и применить на практике методологию оценки проблемы коррупции на основе соответствующего международного опыта. Такая методология должна, охватывать как публичный, так и частный сектор, включать, по крайней мере, такие компоненты, как наиболее пораженные коррупцией сферы, частота и модели коррупционных практик, субъектный состав коррупционных отношений, виды коррупционных благ. Обеспечить проведение на базе данной методологии периодических оценок ситуации в стране, а также продолжить практику секторальных исследований проблем коррупции в отдельных, наиболее коррупциогенных сферах. Рассмотреть возможность возложения координирующей роли в сфере оценки ситуации с коррупцией и проведения исследований на орган, ответственный за исполнение антикоррупционной стратегии».

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1.5. ОТЧЕТА О ТРЕТЬЕМ РАУНДЕ МОНИТОРИНГА КАЗАХСТАНА:

«Обеспечить проведение оценки влияния информационных кампаний на динамику качественных и количественных характеристик коррупции. Использовать данные исследований при формировании стратегии проведения последующих информационных кампаний с учетом преследуемых целей и целевой аудитории. Ориентировать информационные кампании на практические аспекты предотвращения и борьбы с коррупцией».

2.1. ИНФОРМАЦИОННЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ КАМПАНИИ, ИХ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ВЛИЯНИЕ НА ПРОЦЕССЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В Казахстане на эффективность и результативность информационных антикоррупционных кампаний оказывают влияние следующие обстоятельства:

- **законодательство, ограничивающее свободу слова, СМИ и информации.** По международным индексам свободы прессы и слова Казахстан занимает крайне низкую позицию. Во всемирном **Индексе свободы прессы «Репортеров без границ»²⁷** - 157-ое место из 180 государств. Аналогичные рейтинги у Казахстана еще в одном исследовании – **«Свобода прессы»** от международной организации «Freedom House»²⁸ - 85 баллов (наихудший результат – 100 баллов) обеспечивает в конце рейтинга;

- **активное участие государства как собственника СМИ на медиа-рынке.** По статистике Министерства информации и коммуникаций РК в 2015 году в Казахстане действовали 2711 СМИ, из которых 687 СМИ издают или выпускают предприятия с государственным участием, то есть это примерно **25% от общего количества СМИ в стране²⁹**;

- **проведение антикоррупционных кампаний финансируется за счет бюджетных средств (в рамках государственного социального или информационного заказа).** Такая форма организации и проведения кампаний не подразумевает достижение результатов, влияющих на динамику качественных и количественных индикаторов коррупции. Определяющее значение имеет валовый подход: количество статей, газетных полос, эфирных минут, часов или тираж листовок, брошюр и т.д. Чаще всего такое финансирование получают государственные СМИ и лояльные государству НПО.

Оценка влияния информационных кампаний на динамику качественных и количественных индикаторов коррупции, заказчиками – администраторами бюджетных программ - не проводится. Таким образом, на результативность последующих кампаний, которые проводятся за счет средств налогоплательщиков, это тоже никак не влияет, они преследуют выполнение только количественных показателей, без учета целевой аудитории или достижения конкретной цели.

2.2. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Независимые антикоррупционные исследования проводятся нерегулярно и бессистемно. Данные таких исследований, как правило, не публикуются и не являются основанием для пересмотра стратегических документов или антикоррупционных программ.

²⁷ Более подробная информация по ссылке: <https://rsf.org/en/ranking>

²⁸ Более подробная информация по ссылке: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/kazakhstan>

²⁹ Данные Министерства информации и коммуникаций РК находится по ссылке: <http://www.mic.gov.kz/ru/pages/dostizheniya-v-sfere-sredstv-massovoy-informacii>

2.3. РОЛЬ И УЧАСТИЕ ЖУРНАЛИСТОВ И СМИ В ПРОВЕДЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ

Роль и участие казахстанских журналистов и СМИ в проведении антикоррупционных реформ сведены к минимуму. Основная функция журналистов в борьбе с коррупцией – возможность проведения антикоррупционных расследований и их опубликование. Почему это затруднительно и небезопасно в Казахстане?

Во-первых, из-за наличия ограничительного медиа-законодательства в целом и криминализации клеветы и оскорбления, в частности. Уголовным преступлением является клевета с обвинением в совершении коррупционного преступления, что влечет наказание до 3 лет лишения свободы³⁰.

Во-вторых, широкие возможности для привлечения журналистов и СМИ к гражданско-правовой или административной ответственности, взысканию больших сумм денег, приостановление или закрытие СМИ. Например, судебное разбирательство по иску бывшего чиновника к сайту «Ратель.kz» завершилось взысканием с редакции 50 млн. тенге (более \$150000)³¹.

В-третьих, по мнению журналистов, которые были опрошены в период проведения альтернативного мониторинга, взаимодействие Агентства по делам государственной службы и противодействия коррупции с журналистами и СМИ, а также Национального Бюро по противодействию коррупции сведено к рассылке пресс-релизов, отчетов, статистики и проведению пресс-конференций с заранее подготовленными вопросами.

2.4. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

РЕКОМЕНДАЦИИ 1.3. И 1.5. III РАУНДА МОНИТОРИНГА СТАМБУЛЬСКОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ВИДИТСЯ НЕВОЗМОЖНЫМ ПРИЗНАТЬ ВЫПОЛНЕННЫМИ В ПОЛНОМ ОБЪЕМЕ. РЕКОМЕНДУЕТСЯ ОСТАВИТЬ В СИЛЕ ДО ПОЛНОГО ВЫПОЛНЕНИЯ.

³⁰ Часть 3 статьи 130 Уголовного кодекса Республики Казахстан. Текст кодекса доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>

³¹ «В деле Какимжанов против Ratel.kz незаконное решение осталось в силе». Текст публикации доступен по ссылке: http://www.ratel.kz/outlook/v_dele_kakimzhanov_protiv_ratelkz_nezakonnoe_reshenie_ostalos_v_sile

РАЗДЕЛ 3.

ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

РЕКОМЕНДАЦИИ II И III РАУНДА МОНИТОРИНГА

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3.2: ОТЧЕТА О ВТОРОМ РАУНДЕ МОНИТОРИНГА КАЗАХСТАНА (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

«...
Декларации имущества.

Изменить законодательные положения и практику декларирования доходов и имущества с тем, чтобы обеспечить их эффективность, в частности предусмотреть проверку части деклараций (например, высших должностей административных служащих, политических служащих, судей, прокуроров, сотрудников органов, подверженных высокому риску коррупции). Предусмотреть обязательное опубликование сведений из деклараций высших должностных лиц, политических служащих, судей, а также доступность по запросу всех остальных деклараций публичных служащих.
...»

3.1. ДЕКЛАРИРОВАНИЕ ИМУЩЕСТВА

30 ноября 2016 года были внесены изменения в Закон РК «О противодействии коррупции»³², которые, в частности, касались введения всеобщего декларирования доходов физических лиц (статья 11 «Меры финансового контроля» закона). Первоначально планировалось, что данная статья будет введена в действие с **1 января 2017 года**. Однако сейчас срок введения в действие статьи 11 Закона РК «О противодействии коррупции» отложен **до 1 января 2020 года**. Причины, по которым отложен срок введения всеобщего декларирования, - «неготовность государственных баз данных»³³ и налоговых органов по обработке и проверке деклараций.

³² Пункт 22 Закона Республики Казахстан от 30 ноября 2016 года №26-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам налогообложения и таможенного администрирования». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000026#z418>

³³ «Минфин снова скорректировал сроки введения всеобщего декларирования». Текст публикации доступен по ссылке: <https://vlast.kz/novosti/19506-minfin-vnov-skorrektiroval-sroki-vnedrenia-vseobsego-deklarirovania.html>

В настоящее время и до 1 января 2020 года действует прежняя редакция статьи 9 «Меры финансового контроля» (из утратившего силу Закона РК «О борьбе с коррупцией»)³⁴. В соответствии с этой статьей, **установлен и сейчас действует следующий порядок декларирования** государственных служащих:

1. **Кандидаты на государственную должность** сдают в орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории РК, так и за ее пределами, и сведения о вкладах, участии в качестве акционера или учредителя в уставном или акционерном капитале юридических лиц;

2. **Государственные служащие ежегодно** в период выполнения своих полномочий представляют в орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории РК, так и за ее пределами.

3. **Лица, уволенные с государственной службы по отрицательным мотивам**, в течение трех лет после увольнения представляют в орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории РК, так и за ее пределами.

Обязанности сдавать декларации о доходах и имуществе, а также предоставлять сведения о вкладах и т.д., распространяется на супругов лиц, указанных выше.

Проверку полноты и достоверности информации в декларациях осуществляет Комитет государственных доходов РК и его территориальные подразделения.

Обязательное опубликование сведений из деклараций **не предусмотрено**. Более того, в соответствии с Законом РК «О противодействии коррупции», поступающие в органы государственных доходов сведения в декларациях, составляют **служебную тайну**. Их разглашение влечет увольнение виновного лица. В 2016 году журналисты информационно-аналитического портала «Информбюро.kz» направили запросы акимам областей об уровне их должностных окладов. Часть акимов такую информацию предоставила, часть – нет, сославшись на то, что эта информация «служебного пользования» и не подлежит разглашению³⁵.

Декларации и иные сведения представляются **только по запросам** уполномоченного органа по противодействию коррупции, органов прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, государственных доходов, военной полиции, антикоррупционной службы, Пограничной службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, а также в судебном порядке, установленном законом.

Система декларирования госслужащих в настоящее время имеет ряд недостатков. **Во-первых, она непрозрачна**, сведения о доходах и имуществе госслужащих и их супругов не только не находятся в открытом доступе, но и на законодательном уровне признаны **служебной тайной**. Это затрудняет развитие общественных механизмов проверки деклараций, затрудняет работу журналистов и гражданских активистов по проведению расследований, в том числе антикоррупционных. Статья 11 Закона РК «О противодействии коррупции», введение в действие которой было отложено до 1 января 2020 года, как раз и предполагала обнародование и публикацию деклараций и сведений о доходах и имуществе.

³⁴ Пункт 3 статьи 27 Закона Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

³⁵ Более подробная информация в статье «Сколько зарабатывают акимы?» по ссылке: <https://informburo.kz/novosti/bauyrzhan-baybek-i-danial-ahmetov-zasekretili-svoi-dolzhnostnye-oklady.html>

Во-вторых, информация об итогах проверки деклараций или статистика по нарушениям требований закона не публикуется.

В-третьих, ответственность государственных служащих за умышленное непредоставление декларации или предоставление недостоверных или неполных сведений предусмотрена Кодексом РК об административных правонарушениях (статья 274 «Нарушение мер финансового контроля»³⁶) – денежный штраф в размере 50 МРП (1 МРП=2269 тенге, сумма штрафа – более \$300), что является **незначительной суммой в случае сокрытия доходов и непредоставления декларации. С 1 января 2020 года размер штрафа за умышленное непредоставление декларации или предоставление недостоверных, или неполных сведений предлагается уменьшить до 30 МРП.**

В 2017 году журналисты делового журнала «Эксклюзив» попробовали выяснить реальные причины переноса срока декларирования. Результаты описаны в статье «Тайные доходы государственных мужей»³⁷. Выяснилось, что никакой стратегии и планов по введению декларирования пока нет. Кроме того, два ведомства – Министерство финансов РК и Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции – не знают, в чьей компетенции находится вопрос внедрения декларирования не для целей налогообложения, а именно для цели борьбы с коррупцией.

Сложившаяся с декларированием ситуация оказывает негативное влияние на ход и динамику антикоррупционных процессов, снижает степень вовлечения в них общества и СМИ. Рекомендация ОЭСР по изменению практики декларирования в Казахстане и опубликованию сведений из деклараций высших должностных лиц, политических служащих, судей, а также доступность по запросу всех остальных деклараций публичных служащих - поддерживается. Это обеспечило бы повышение уровня прозрачности и подотчетности государственной службы и снизило бы коррупционные риски в отдельных государственных министерствах и ведомствах.

3.2. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

РЕКОМЕНДАЦИЮ 3.2. В ЧАСТИ ВВЕДЕНИЯ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА И ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ ДЕКЛАРАЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ЦЕЛЕСООБРАЗНО СЧИТАТЬ НЕВЫПОЛНЕННОЙ. РЕКОМЕНДУЕТСЯ ОСТАВИТЬ ЕЕ ДО ПОЛНОГО ВЫПОЛНЕНИЯ, А ТАКЖЕ РЕКОМЕНДУЕТСЯ ПЕРЕСМОТРЕТЬ РЕШЕНИЕ О ПЕРЕНОСЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ДЕКЛАРИРОВАНИЯ И ВНЕДРИТЬ ЕГО В БОЛЕЕ РАННИЕ СРОКИ.

³⁶ Статья 274 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. Текст кодекса доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235#z971>

³⁷ См.: http://exclusive.kz/deklaraciya_dohodov

РАЗДЕЛ 4.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ, ПОДОТЧЕТНОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ В ПУБЛИЧНОМ СЕКТОРЕ

РЕКОМЕНДАЦИИ II И III РАУНДА МОНИТОРИНГА

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3.3: ОТЧЕТА О ВТОРОМ РАУНДЕ МОНИТОРИНГА КАЗАХСТАНА (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

«Предусмотреть обязательную антикоррупционную экспертизу всех проектов нормативных актов. Рассмотреть возможность размещения на веб-сайтах соответствующих государственных органов проектов законов и проектов нормативных актов Правительства, иных центральных органов власти с заключениями антикоррупционной экспертизы. Рассмотреть возможность передачи функций проведения антикоррупционной экспертизы государственному органу. ...»

Реформировать систему административной юстиции в соответствии с международными стандартами и передовым опытом, а именно принять Административный процессуальный кодекс, который не должен регулировать вопросы привлечения к административной ответственности, и создать специализированные административные суды для рассмотрения исков частных лиц против публичной администрации.»

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3.6. ОТЧЕТА О ВТОРОМ РАУНДЕ МОНИТОРИНГА КАЗАХСТАНА (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

«Обеспечить как можно быстрее принятие закона о доступе к публичной информации, который будет соответствовать международным стандартам и рекомендациям. Пересмотреть положения об ответственности за непредставление или неполное (несвоевременное) представление информации на запрос физических и юридических лиц.

Достичь соответствия стандартам Инициативы прозрачности в добывающих отраслях.

Избегать того, чтобы ответственность за диффамацию использовалась для ограничения свободы слова и сообщений о коррупции; рассмотреть возможность отмены уголовной ответственности за клевету и оскорбление, а также схожих специальных составов преступлений против государственных должностных лиц.

Предусмотреть действенные законодательные механизмы для предотвращения исков, требующих возмещения морального вреда в чрезмерных денежных размерах (например, установление размера судебного сбора, пропорционального сумме заявленного иска, введение непродолжительных сроков исковой давности, освобождение от ответственности

4.1. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ НПА

В связи с принятием в апреле 2016 года новой редакции Закона Республики Казахстан «О правовых актах»³⁸, **отдельная антикоррупционная экспертиза проектов НПА была отменена**. Закон предусматривает проведение **юридической экспертизы** (проверки проекта НПА, либо принятого НПА на предмет его соответствия Конституции и законодательству РК, в том числе законодательству в сфере противодействия коррупции). Юридическую экспертизу проводит Министерство юстиции РК на этапе согласования проектов законодательных актов с государственными органами. В соответствии с методологией, при проведении юридической экспертизы проводится **проверка на наличие в законопроекте коррупционных норм права**³⁹.

Кроме этого, по проектам НПА может проводиться **научная экспертиза** (правовая, лингвистическая, экологическая, экономическая и другая) в зависимости от правоотношений, которые регулируются этим НПА. По проектам НПА, которые разрабатывает правительство, проведение научной экспертизы **обязательно**; по проектам законодательных актов Президента РК - научная экспертиза **может не проводиться**. Научную экспертизу проводят научные учреждения и высшие учебные заведения, а также экспертами, учеными и специалистами, в зависимости от тематики НПА.

При проведении научной правовой экспертизы перед экспертами ставятся следующие «антикоррупционные» задачи: (1) **изучить нормы закона на предмет наличия коррупционных рисков**, а также (2) **выявить явный или скрытый ведомственный или групповой интерес, обеспечиваемый проектом НПА**⁴⁰.

Закон РК «О противодействии коррупции»⁴¹ также не упоминает о проведении антикоррупционной экспертизы НПА как одной из составляющих антикоррупционной политики. По сути, **антикоррупционная экспертиза проектов НПА утратила самостоятельный статус, но стала обязательной частью научной правовой экспертизы и юридической экспертизы проектов НПА**.

Публикуются результаты **юридической экспертизы** (как правило, на сайтах государственных органов-разработчиков проектов) и результаты **научной правовой экспертизы**. Такую информацию можно найти на сайте Мажилиса Парламента РК, после внесения проекта закона на рассмотрение. Результаты экспертиз проектов НПА **не**

³⁸ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года №480-V «О правовых актах», статья 30. Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

³⁹ Приказ Министра юстиции Республики Казахстан от 26 сентября 2016 года № 800 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению юридической (правовой) экспертизы проектов законодательных актов», пункт 5.3.5. Текст приказа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/D16D0000800>

⁴⁰ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2016 года № 497 «Об утверждении Правил проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов». Текст постановления доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000497>

⁴¹ Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года №410-V «О противодействии коррупции». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z6>

публикуется в базе данных НПА «Эдилет»⁴², которая обеспечивает бесплатный доступ к базе НПА. На сайте «Zakon.kz»⁴³ доступ к результатам экспертиз можно получить за невысокую плату и в некоторых случаях, когда речь идет об общественно значимом проекте, все результаты экспертиз находятся в открытом и бесплатном доступе.

Юридическую экспертизу проектов НПА проводит **Министерство юстиции РК, научную правовую экспертизу – научные, экспертные организации, высшие учебные заведения, ученые, эксперты, специалисты.**

1. При проведении юридической экспертизы используется следующая методология:

1.1. К коррупционным нормам права отнесены:

- 1) широта дискреционных полномочий;
- 2) определение компетенции по формуле «вправе»;
- 3) завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права;
- 4) выборочное изменение объема прав;
- 5) отсутствие или ненадлежащее регулирование административных процедур;
- 6) отсутствие или ненадлежащее регулирование конкурсных (аукционных) процедур;
- 7) ненадлежащее определение функций, обязанностей, прав и ответственности государственных служащих (должностных лиц);
- 8) юридико-лингвистическая коррупциогенность, создающая возможности для совершения коррупционных правонарушений;
- 9) коллизии норм права, создающие возможность для совершения коррупционных правонарушений;
- 10) наличие пробела в регулировании, создающего возможность для совершения коррупционных правонарушений;
- 11) наличие в нормативном правовом акте излишних бланкетных и отсылочных норм;
- 12) принятие нормативного правового акта вне пределов компетенции;
- 13) восполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
- 14) ложные цели и приоритеты;
- 15) нарушение баланса интересов;
- 16) недостаточность механизмов контроля;
- 17) «навязанная» коррупциогенность;
- 18) наличие излишних административных барьеров.

1.2. Юридическая экспертиза законопроекта на **предмет обнаружения коррупциогенных норм права предусматривает проведение анализа:**

- положений законопроекта;
- сложившейся коррупционной практики в конкретной сфере;
- действующих коррупционных схем;
- правовой статистики о коррупционных правонарушениях, совершенных должностными лицами государственных органов;
- конкретной деятельности государственных органов и должностных лиц, наиболее подверженных коррупционным проявлениям;
- способов проявления коррупции в деятельности государственных органов и должностных лиц;
- взаимосвязи коррупционных дефектов в правовом обеспечении деятельности государственного органа и совершенных должностными лицами коррупционных правонарушений/существующих коррупционных схем/коррупционной практики.

⁴² СМ.: <http://adilet.zan.kz/rus>

⁴³ СМ.: <http://online.zakon.kz/>

1.3. При проведении юридической экспертизы необходимо **оценить следующие аспекты деятельности государственных органов, вовлеченных в правореализационный процесс:**

- статус в системе органов государственной власти;
- компетенция и задачи;
- структура;
- координирование (вертикаль или горизонталь);
- ответственность (внутренняя и подотчетность);
- контроль (внутренний, вышестоящий, внешний, общественный);
- прозрачность деятельности;
- обеспеченность ресурсами для выполнения задач;
- мотивация должностных лиц (социальная защита, оплата труда).

При выявлении в законопроекте коррупционных факторов он признается не соответствующим антикоррупционным требованиям, что свидетельствует о высоких коррупционных рисках при его применении и использовании.

2. При проведении научной правовой экспертизы используется следующая методология:

2.1. изучаются нормы проекта закона на предмет наличия коррупционных рисков;

2.2. выявляется явный или скрытый ведомственный, или групповой интерес, обеспечиваемый проектом закона.

При наличии фактов несоответствия норм проекта антикоррупционному законодательству, это указывается в заключении научной правовой экспертизы. Но выводы научной правовой экспертизы носят **рекомендательный характер**. При наличии в экспертном заключении замечаний и/или предложений к проекту закона орган-разработчик принимает решение о доработке проекта закона в случае согласия с замечаниями и/или предложениями экспертного заключения⁴⁴.

1. По результатам проведения **юридической экспертизы** составляется мотивированное заключение, в котором рекомендуется отражать:

- предмет правового регулирования;
- состояние правового регулирования в данной сфере (перечень актов, на соответствие которым рассматривался законопроект);
- соответствие содержания законопроекта Конституции и действующим законодательным актам;
- соответствие законопроекта концепции;
- соответствие формы и текста законопроекта правилам юридической техники.

В заключении необходимо точно указывать суть имеющихся замечаний и те нормы, к которым они относятся. По полученным замечаниям проект нормативного правового акта дорабатывается органом-разработчиком, который составляет справку о принятых и отклоненных замечаниях, мотивах отклонения замечаний⁴⁵. Таким образом, замечания в рамках юридической экспертизы не **являются обязательными для органа-разработчика и могут быть отклонены**.

⁴⁴ Пункт 27, постановление Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2016 года № 497 «Об утверждении Правил проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов». Текст постановления доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000497>

⁴⁵ Пункт 5 статьи 21 Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года №480-V «О правовых актах». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

2. Выводы **научной правовой экспертизы** носят **рекомендательный характер**. При наличии в экспертном заключении замечаний и/или предложений к проекту закона разработчик принимает решение о доработке проекта закона в случае согласия с замечаниями и/или предложениями экспертного заключения⁴⁶.

4.2. РЕФОРМА В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Реформа в сфере административной юстиции в Казахстане предусмотрена **Концепцией правовой политики на период с 2010 до 2020 года**⁴⁷, где указано, что в контексте развития административно-процессуального права следует рассматривать вопрос об административной юстиции, разрешающей споры о праве, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином (организацией). То есть подлежит рассмотрению вопрос процессуального обособления и легитимации порядка разрешения конфликтов публично-правового характера.

Проект **Административного процессуального кодекса** был разработан и опубликован на сайте Верховного Суда РК⁴⁸. Эксперт Центра исследования правовой политики - Куйбида, Р.– в своем экспертном заключении указал, что «представленный на экспертизу законопроект в отличие от предыдущих версий является очень прогрессивным документом, поскольку регулирует рассмотрение споров «частное лицо против административного органа», а не наоборот, предусматривает внедрение самых важных особенностей административного процесса – активной роли суда, презумпции вины административного органа, института примирения сторон, а также предусматривает возможности для внедрения элементов электронного суда»⁴⁹.

Эксперты приветствовали исключение из предмета регулирования этого законодательного акта процедурных отношений по делам об административных правонарушениях, которые по юридической природе ближе к уголовному судопроизводству, нежели административному. Также из предмета административного суда, в соответствии с проектом, исключены дела по искам административных органов против частных лиц.

Несмотря на разработку проекта Административного процессуального кодекса РК, **он так и не был принят, в связи с чем данная рекомендация не может быть признана выполненной.**

В соответствии с **Концептуальным планом законотворческой работы Парламента РК на 2016-2021 годы**⁵⁰, а также с **Планом законопроектных работ Правительства**

⁴⁶ Пункт 27, постановление Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2016 года № 497 «Об утверждении Правил проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов». Текст постановления доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000497>

⁴⁷ Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 года». Текст концепции доступен по ссылке: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U0900000858_

⁴⁸ Общественное обсуждение проекта Административного процессуального кодекса РК. Более подробная информация по ссылке: <http://sud.gov.kz/rus/content/administrativnyy-processualnyy-kodeks-respubliki-kazahstan>

⁴⁹ Экспертное заключение на проект Административного процессуального кодекса Республики Казахстан (по состоянию на декабрь 2015 года). Автор – Куйбида Р.А.. Текст экспертного заключения доступен по ссылке: <http://lprc.kz/files/library/321/rus/Экспертное%20заключение%20АПК.pdf>

⁵⁰ Указ Президента Республики Казахстан от 6 сентября 2016 года №314 «От утверждения Концептуального плана законотворческой работы на 2016-2021 годы (шестой созыв Парламента РК)». Текст документа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000314>

Республики Казахстан на 2017 год⁵¹ разработка и принятие Административного процессуального кодекса не предусмотрена.

4.3. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ

Одной из самых важных мер, принятых в Казахстане с 2014 года в сфере доступа к информации, является собственно принятие Закона РК «О доступе к информации». Однако через год после его принятия стало ясно, что закон на практике работает слабо, реализация его норм сопряжена с определенными ограничениями и трудностями, правовые гарантии защиты права на доступ к информации неэффективны.

Поэтому основная задача, стоящая перед законодателями, госорганами, НПО, СМИ, в период IV раунда мониторинга СПД заключалась в следующем:

- в реформировании законодательства в сфере доступа к информации в соответствии с базовыми принципами по свободе информации,
- в проведении мониторинга и контроля (в том числе общественного) за его исполнением,
- в изменении статуса Комиссии по вопросам доступа к информации,
- в принятии мер по продвижению закона, включая создание соответствующих подразделений, широкомасштабного обучения как пользователей, так и обладателей информации, а также проведение информационных кампаний.

Для реализации Закона РК «О доступе к информации» в 2015-2016 годах были приняты следующие **нормативные правовые акты**:

- об определении размера фактических затрат на копирование или печать и порядка их оплаты обладателю информации, а также освобождения социально уязвимых слоев населения от оплаты фактических затрат на копирование или печать⁵²;
- об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней⁵³;
- об утверждении Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации⁵⁴;
- о составе и регламенте деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации⁵⁵;
- об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале открытых бюджетов⁵⁶;

⁵¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года №905 «О плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2017 год». Текст документа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000905>

⁵² Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1176 «Об определении размера фактических затрат на копирование или печать и порядка их оплаты обладателю информации, а также освобождения социально уязвимых слоев населения от оплаты фактических затрат на копирование или печать». Текст постановления доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001176#z4>

⁵³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года №1196 «Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней». Текст постановления доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001196>

⁵⁴ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года №1175 «Об утверждении Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации». Текст постановления доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001175>

⁵⁵ Приказ министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 29 сентября 2016 года №180 «О некоторых вопросах Комиссии по вопросам доступа к информации». Текст приказа доступен по ссылке: <http://www.mic.gov.kz/ru/kategorii/priказы-1>

- об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале оценки эффективности деятельности⁵⁷;
- об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых НПА⁵⁸;
- о проведении отчетных встреч с населением руководителей центральных исполнительных органов, акимов, ректоров национальных высших учебных заведений⁵⁹;
- о внесении изменений в типовой регламент центрального государственного органа РК, некоторые инструкции, а также в регламент Правительства РК⁶⁰. Отметим, что большинство подзаконных актов для реализации Закона РК «О доступе к информации» были приняты без публичного обсуждения 31 декабря 2015 года. Представители НПО провели анализ принятых подзаконных актов и выявили ряд существенных нарушений и противоречий, подготовили рекомендации⁶¹ для изменения НПА по доступу к информации. Однако большинство НПА так и не были изменены.

Последние экспертные или другие оценки принятого Закона РК «О доступе к информации» проводились в 2016 году:

1. Оценка по методологии Global Right to Information. Закон РК «О доступе к информации» оценен в 57 баллов из 150-ти возможных, что помещает Казахстан на 104-ое место из 111-ти государств⁶².

2. Комментарий к предварительной оценке Global Right to Information. Казахстанские эксперты оценили Закона РК «О доступе к информации» по методологии Global RTI. *«Мы считаем такую оценку объективной и отражающей реальные правовые пробелы и коллизии Закона РК «О доступе к информации», имеющего слабые гарантии реализации и защиты права на доступ к информации, несоответствующего базовым принципам по свободе информации»*, - указано в комментарии⁶³.

3. Мониторинг эффективности официальных интернет-ресурсов государственных органов. Мониторинг проводится один раз в полугодие и оценивает официальные интернет-

⁵⁶ Приказ и.о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года № 1271 «Об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале открытых бюджетов». Текст приказа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012803>

⁵⁷ Приказ Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 20 октября 2016 года № 214 «Об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале оценки эффективности деятельности». Текст приказа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/origins/V1600014463>

⁵⁸ Приказ Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 30 июня 2016 года № 22 «Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых НПА». Текст приказа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/origins/V1600013974>

⁵⁹ Указ Президента Республики Казахстан от 5 февраля 2016 года №190 «О проведении отчетных встреч с населением руководителей центральных исполнительных органов, акимов, ректоров национальных высших учебных заведений». Текст указа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000190>

⁶⁰ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1195 «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Республики Казахстан». Текст постановления доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001195>

⁶¹ Например, предложения и рекомендации по внесению изменений и дополнений в Постановление Правительства РК от 31 декабря 2015 года №1175 «Об утверждении Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации». Текст документа доступен по ссылке: <http://lprc.kz/files/library/312/rus/Комиссия%20по%20вопросам%20доступа%20к%20информации.pdf>

⁶² Более подробная информация об оценке Закона РК «О доступе к информации» по методологии Global Right to Information доступна по ссылке: http://www.rti-rating.org/view_country/?country_name=Kazakhstan

⁶³ Текст комментария к предварительной оценке Global Right to Information доступен по ссылке: <http://lprc.kz/files/library/323/rus/Комментарий%20к%20оценке%20%20RTI.pdf>

ресурсы государственных органов по 20-балльной шкале. Методика предполагает оценку эффективности интернет-ресурсов по трем основным индикаторам: «Доступность интернет-ресурсов», «Полнота и актуальность информации», «Мобильная версия интернет-ресурса». В целом оцениваются более 70 различных показателей. По результатам мониторинга за первое полугодие 2016 года было выявлено, что большинство интернет-ресурсов государственных органов нуждаются в актуализации информации, языковых версий, оперативности по опубликованию проектов НПА и принятых НПА, бюджетной информации⁶⁴. По информации Центра исследования правовой политики (LPRC), реализация Закона РК «О доступе к информации» продвигается медленно вследствие того, что в законе нет соответствующих норм и обязанностей обладателей информации. Принятые практические меры в 2016 году в основном затрагивали **развитие портала «Открытое правительство»**⁶⁵, состоящего из 5-ти компонентов: «Открытые НПА», «Открытые бюджеты»; «Открытые данные»; «Открытый диалог», «Оценка эффективности деятельности государственных органов (действует с 1 января 2017 года)»; а также **проведение отчетных встреч** руководителей государственных органов перед населением. Портал активно развивается, однако из-за недостаточной информированности пользователей востребованность информации на портале «Открытое правительство» (публичное обсуждение проектов НПА, востребованность бюджетной информации) находится пока на низком уровне. По статистике на портале «Открытое правительство» опубликовано 2163 наборов открытых данных, 7562 проектов НПА, 6048 проектов бюджетных программ, статистики по пользователям на портале нет.

Другие способы обнародования информации, такие как, например, **открытые совещания и онлайн-трансляции**, реализуется слабо. Отсутствие в законе практических мер по его реализации является большим его недостатком и оказывает серьезное негативное влияние на обеспечение права на доступ к информации. Отсутствие широкомасштабной информационной кампании, а также повсеместных обучающих мероприятий как для обладателей, так и для пользователей информации – еще один из факторов медленной реализации закона РК «О доступе к информации».

Так как Закон РК «О доступе к информации» не содержит требований по назначению или созданию специальных подразделений или должностных лиц, ответственных за его реализацию, и не содержит конкретных мер по его продвижению, внутренний контроль ограничен теми же ресурсами и возможностями, которые имелись и до принятия закона. Например, обязанности по размещению информации на компонентах портала «Открытое правительство» в государственных органах возложили на имеющейся штат сотрудников.

В 2016 году проводилось обучение для сотрудников государственных органов и органов местного самоуправления, а также для пользователей информации (НПО, СМИ, гражданских активистов). Серию семинаров и тренингов проводили совместно Программа развития ООН, Офис программ ОБСЕ в Астане, Мажилис Парламента РК, ОФ «Центр исследования правовой политики» при поддержке местных исполнительных органов. Семинары и тренинги (общее количество 27) прошли на русском и казахском языках в городах Алматы, Астане, Уральске, Петропавловске, Усть-Каменогорске, Кызыл-Орде, Шымкенте, Актау, Караганде, Кокшетау. Программа включала информацию о базовых стандартах по свободе информации, положениях Закона РК «О доступе к информации», правах и обязанностях пользователей и обладателей информации, способах и формах получения информации, ответственности обладателей информации за нарушение или

⁶⁴ Данные отчета по результатам мониторинга эффективности официальных интернет-ресурсов государственных органов за первое полугодие 2016 года. Текст отчета доступен по ссылке: <http://www.mic.gov.kz/ru/kategorii/tekushchaya-deyatelnost>

⁶⁵ Веб-портал «Открытое правительство» (<https://open.egov.kz/>) является частью портала «Электронное правительство» (<http://egov.kz/cms/ru>) и состоит из 5-ти компонентов «Открытые НПА» (<https://legalacts.egov.kz/>), «Открытые бюджеты» (<https://budget.egov.kz/>); «Открытые данные» (<https://data.egov.kz/>); «Открытый диалог» (<https://data.egov.kz/>) и «Оценка эффективности деятельности ГО» (<https://data.egov.kz/>)

ограничение права на доступ к информации. Тренером выступали представители казахстанских НПО. Однако единичных семинаров и тренингов недостаточно для целенаправленной стратегии по переобучению государственных служащих всех уровней.

Отсутствие внутреннего контроля за качеством и своевременностью предоставления информации в органах власти негативно влияет на оценку эффективности их деятельности. Так, например, в мае 2015 года отсутствие разъяснительной и информационной работы по принятию новой редакции Земельного кодекса РК вызвало критику со стороны главы государства и реорганизацию ряда министерств⁶⁶. Подобная ситуация повторилась летом 2016 года, во время теракта в Алматы⁶⁷, а также в январе 2017 года, когда правительство было подвергнуто критике из-за отсутствия информации и разъяснения новых требований по временной регистрации граждан⁶⁸.

4.4. КОМИССИЯ ПО ВОПРОСАМ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

Комиссия по вопросам доступа к информации создана как консультативно-совещательный орган при Министерстве информации и коммуникаций РК (это министерство является уполномоченным государственным органом по реализации Закона РК «О доступе к информации»). Положение о ее деятельности утверждено постановлением Правительства РК, а состав утверждается приказом руководителя государственного уполномоченного органа. Первоначально состав комиссии не включал представителей НПО, СМИ и других пользователей информации, осенью 2016 года состав комиссии **обновили и включили более 10 представителей НПО, отраслевых ассоциаций**⁶⁹.

Функции и компетенция комиссии ограничены ее статусом консультативно-совещательного органа (КСО). Решения КСО носят рекомендательный характер, госорган, при котором действует КСО, может не принимать во внимание его решения. Зачастую все КСО действуют очень формально. В отношении Комиссии по вопросам доступа к информации формализм и декларативность усиливается отсутствием функции рассмотрения жалоб по фактам ограничения или нарушения права на доступ к информации. В соответствии с регламентом, Комиссия по вопросам доступа к информации проводит свои заседания *«не чаще одного раза в полугодие»*. Представители казахстанских НПО справедливо отмечают, что принятый регламент деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации противоречит статье 19 Закона РК «О СМИ», согласно которой комиссия **«создается в целях учета и защиты общественных интересов в области доступа к информации, а также удовлетворения потребностей пользователей информации»**. Кроме этого, в регламенте о деятельности комиссии не учтены принципы

⁶⁶ Более подробная информация по ссылке:

http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/meetings_and_sittings/soveshchanie-po-aktualnym-voprosam-tekushchei-povestki-dnya-pod-predsedatelstvom-glavy-gosudarstva

⁶⁷ Более подробная информация по ссылке: <http://today.kz/news/kazahstan/2016-07-20/722516-terakt-obnazhil-sereznyie-problemyi-v-informatsionnom-reagirovanii-abaev/>

⁶⁸ Более подробная информация по ссылке: <http://www.government.kz/ru/novosti/1006666-premer-ministr-rk-poruchil-provesti-shirokuyu-raz-yasnitelnuyu-rabotu-o-normakh-registratsii-grazhdan-po-mestu-prebyvaniya.html>

⁶⁹ Обновленный состав Комиссии по вопросам доступа к информации доступен по ссылке: <http://www.mic.gov.kz/ru/kategorii/prikazy-1>

прозрачности и открытости при обсуждении вопросов, крайне ограничены функции, полномочия и компетенция членов комиссии⁷⁰.

Представители НПО неоднократно обращали внимание и направляли свои предложения в Министерство информации и коммуникаций РК, Правительство РК по изменению положения о деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации, с тем, чтобы расширить ее функции, обеспечить необходимую регулярность заседаний, эффективность ее работы, открытость и подотчетность ее деятельности⁷¹. Однако пока изменений в регламенте деятельности комиссии нет.

Несмотря на то, что Комиссия по вопросам доступа к информации была создана сразу после принятия закона (в конце 2015 года), первое и единственное заседание прошло 22 ноября 2016 года. Повестка дня первого заседания комиссии включала следующие вопросы: (1) о совершенствовании законодательства о доступе к информации для лиц с ограниченными возможностями; (2) о предложениях НПО по изменению статуса, функций и компетенции комиссии; (3) об оптимизации состава комиссии; (4) об утверждении плана работы комиссии на 2017 год. Напомним, что по существующему регламенту заседания комиссии проводятся *«не чаще одного раза в полугодие»*. Информация о принятых решениях на сайте Министерства информации и коммуникаций РК отсутствует, как и принятые по итогам заседания решения.

4.5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Закон РК «О доступе к информации» возлагает **«личную ответственность за организацию работы с запросами, за состояние их приема, регистрации, учета и рассмотрения несут руководители обладателей информации»**.

Комитетом по правовой статистике и специальных учетов РК была предоставлена **общая статистика** по рассмотрению гражданских дел по оспариванию решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, организаций, должностных лиц и государственных служащих за 2015-2016 год, **с разбивкой по регионам и результатам рассмотрения**. Разбивка по органам не производится.

Согласно этим данным, всего в 2015 году рассмотрено 6646 дел, в 2016 году 9211 дел. Удовлетворено исков в 2015 году – 2478, в 2016 году – 3171. Отказано в иске в 2015 году в 4168 случаях, в 2016 году – 6040.

Размер государственной пошлины для обжалования в судах неправомερных действий государственных органов и их должностных лиц, ущемляющих права физических лиц составляет 680 тенге (или примерно \$2), а для юридических лиц – 11345 тенге (или примерно \$35)⁷².

⁷⁰ Положение о деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации доступно по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001175>

⁷¹ Предложения Центра исследования правовой политики, Интервью-Казахстан по изменению статуса Комиссии по вопросам доступа к информации, функций, полномочий и компетенции доступны по ссылке:

<http://lprc.kz/files/library/312/rus/Комиссия%20по%20вопросам%20доступа%20к%20информации.pdf>

⁷² Подпункт 2) пункт 1 статьи 535 Кодекса РК о налогах и других обязательных платежах в бюджет http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000099_

Размер государственной пошлины для обжалования в судах неправомερных действий государственных органов и их должностных лиц, ущемляющих права физических лиц составляет 680 тенге (или примерно \$2), а для юридических лиц – 11345 тенге (или примерно \$35)⁷³.

Статистика по применению статей 78 и 456-1 Кодекса об административных правонарушениях – нулевая. За 2014 год по статье 84 КоАП РК вынесено 1 (одно) постановление о прекращении производства и 1 (одно) постановление о наложении административного взыскания (штраф).

4.6. ОСНОВНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

Важно отметить следующие препятствия для эффективной реализации права на доступ к информации в Казахстане:

- **Закон РК «О доступе к информации» не является приоритетным:** параллельно с ним действуют Закон РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», а также положения о доступе к определенной информации в других законах (для журналистов – Закон РК «О средствах массовой информации», доступ к архивной информации – Закон РК «О национальном архивном фонде и архивах»);

- **отсутствие трисоставного теста в Законе РК «О доступе к информации», универсального правового инструментария, который позволяет в полной мере воплотить принцип максимальной открытости информации и пропорциональности любого ограничения права на информацию.** Принцип пропорциональности хоть и заложен в статье 5 Закона РК «О доступе к информации» («...лишь в той мере в какой это необходимо в целях...»), однако без дальнейшей детализации в виде полноценного трисоставного теста маловероятно, что он будет применяться надлежащим образом на практике или будет применяться вообще, даже судами;

- **отсутствие перечня исключений и отсутствие механизмов обеспечения и защиты права на доступ к информации в законе делает его неэффективным.** В Законе РК «О доступе к информации» отсутствуют достаточные правовые гарантии, и он обеспечивает слабую защиту праву на доступ к информации;

- **отсутствие в Законе РК «О доступе к информации» положений по созданию независимого административного органа по рассмотрению жалоб на неправомερные действия должностных лиц в сфере доступа к информации; жалоб на нарушение права на доступ к информации.** Обжалование таких действий возможно только вышестоящему лицу или организации, а также в суде. При этом данные процедуры не являются простыми, бесплатными, могут занимать длительное время. По мнению экспертов, наличие в законе положений о Комиссии по вопросам доступа к информации не

1 месячный расчетный показатель с 1 января 2017 года равен 2269 тенге. Курс тенге к доллару: 330 тенге = 1 доллар США.

⁷³ Подпункт 2) пункт 1 статьи 535 Кодекса РК о налогах и других обязательных платежах в бюджет http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000099_

1 месячный расчетный показатель с 1 января 2017 года равен 2269 тенге. Курс тенге к доллару: 330 тенге = 1 доллар США.

обеспечивает должный уровень обжалования, предусмотренным базовыми стандартами по свободе информации. Комиссия по вопросам доступа к информации имеет ограниченный статус, не имеет возможности рассматривать жалобы на нарушение или ограничение права на доступ к информации.

- **административные штрафы, предусмотренные Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях, незначительны.** Меры ответственности должностных лиц за нарушение или ограничение права на доступ к информации, предусмотренные Законом РК «О доступе к информации», недостаточны. Отсутствует административная ответственность за нарушение срока предоставления информации по запросам, хотя именно это является наиболее частым нарушением права на доступ к информации. По данным онлайн-опроса журналистов, проводимом Интерьюс-Казахстан в декабре 2016 года, 79,81% от числа опрошенных журналистов (репрезентативная выборка 105 человек) отметили нарушение сроков ответа на запрос как наиболее часто встречающееся нарушение права на доступ к информации.

- **отсутствие уголовной ответственности за умышленное или сознательное нарушение права на доступ к информации, а также ответственности за намеренное уничтожение документов;**

- **отсутствие в Законе РК «О доступе к информации» положений, направленных на защиту информаторов,** то есть лиц, которые предоставляют информацию, способствующую раскрытию правонарушений;

- **отсутствие положений, обязывающих обладателей информации, либо государственные органы внедрять меры по продвижению закона.** Это делает закон уязвимым при применении на практике. Обладатели информации не обязаны вести реестры документов, которые они принимают и издают. Нет также обязательства по созданию структурных подразделений, отвечающих за исполнение закона и соблюдению его норм.

- еще одним препятствием, затрудняющим на практике эффективную реализацию права на доступ к информации, является отсутствие единой статистики по информационным запросам. Общий реестр информационных сообщений также не ведется. Комитет по правовой статистике и специальным учетам ГП РК предоставил данные о том, что в 2016 году исполнил **4 310 996 запросов** (в основном, это запросы граждан о наличии или отсутствия судимости, а также запросы правоохранительных и других государственных органов). По статистике портала «Открытое правительство», на блог-платформу руководителей государственных органов и местных исполнительных органов власти (акиматов) поступило **178 225 обращений**, из которых **584 обращения были переадресованы**, на **133 938 обращения предоставлены ответы**.⁷⁴

4.7. ИНИЦИАТИВА ПРОЗРАЧНОСТИ ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЕЙ

По информации общественного фонда «Институт национальных и международных инициатив развития», с 2012 года процесс реализации ИПДО в РК идет планомерно без срывов и перерывов (хотя ранее такое случалось). Стороны, участвующие в реализации ИПДО (компании, общественность и государственные органы), действительно независимы в процессе принятия решений. Казахстан одна из первых стран, которая ввела в отчетность

⁷⁴ СМ.: <https://dialog.egov.kz/>

по ИПДО данные по социальным инвестициям, первая опубликовала эти данные, пока они даже были необязательными. В национальном отчете ИПДО за 2015 год⁷⁵ эти данные прошли полноценную сверку по стандарту ИПДО с данными от местных органов власти (акиматов).

В Казахстане разработана интерактивная карта недропользователей, которая содержит данные и из ИПДО. Отчеты за 2014 и 2015 годы были выпущены также и в популярной версии для широкого круга читателей/населения. Согласно новому стандарту ИПДО 2016 года разработана дорожная карта по внедрению в отчетность ИПДО данных по бенефициарному праву (информация о конечных собственниках добывающих компаний).

В 2016 году в Казахстане прошло заседание Международного правления ИПДО. Казахстан находится в превалидационном периоде, в 2017 году во второй половине года пройдет валидация. Согласно стандарту ИПДО вся информация о прогрессе ИПДО и влиянии на экономику находится в национальных отчетах по ИПДО, которые доступны на сайте Комитета геологии и недропользованию Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан⁷⁶.

4.8. ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ

Обязанность по публикации и предоставлению информации в форме открытых данных зафиксирована в двух законах – Законе РК «О доступе к информации» и Законе РК «Об информатизации»⁷⁷. Обязанность по публикации открытых данных возложена на государственные органы, государственные юридические лица, юридические лица с участием государства в уставном капитале, а также органы и учреждения законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, местного государственного управления и самоуправления.

На портале «Открытое правительство» создан раздел «Открытые данные»⁷⁸. Согласно статистике сайта, там опубликовано 2170 наборов открытых данных центральных государственных органов, местных исполнительных органов и других организаций, но из-за отсутствия статистики по посещению портала, сложно сделать вывод о востребованности открытых данных у бизнеса, гражданского общества, СМИ. Для реализации требований законодательства о доступе к информации в форме открытых данных каждый обладатель информации утвердил свой перечень наборов открытых данных для размещения на портале «Открытое правительство»⁷⁹, которые публикуются на портале.

Как правило, утвержденные перечни открытых данных **дублируют** информацию, размещаемую на интернет-ресурсах государственных органов, **и не предоставляют** открытый доступ к базам данных или к реестрам, которые формируют государственные органы в сфере своей деятельности и которые действительно высоко востребованы.

⁷⁵ Национальные отчеты по ИПДО доступны по ссылке: <http://eiti.geology.gov.kz/rus/national-reports>

⁷⁶ Более подробная информация о ходе реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей за 2014-2016 годы расположена по ссылке: <http://eiti.geology.gov.kz/rus/>

⁷⁷ Пункт 2 статьи 17 Закона РК «О доступе к информации», текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>, пункт 6 статьи 35 Закона РК «Об информатизации», текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000418>

⁷⁸ СМ.: <https://data.egov.kz/>

⁷⁹ Перечень приказов руководителей центральных государственных органов об утверждении перечня открытых данных для размещения на портале «Открытое правительство». Список приказов опубликован по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000418/z1504181.htm>

Проводится обучение государственных служащих по процедурам опубликования открытых данных на портале, с другой стороны, НПО и АО «Национальные информационные технологии» проводят обучение СМИ и всех заинтересованных лиц, включая разработчиков приложений, применению и использованию в своей деятельности открытых данных⁸⁰.

4.9. ПРОЗРАЧНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ИНФОРМАЦИИ

К принятым мерам по обеспечению прозрачности и доступности бюджетной информации можно отнести следующие:

1. Обязанность администраторов бюджетных программ по публикации проектов бюджетных программ, отчетов об исполнении бюджетных программ, их публичное обсуждение в разделе «Открытые бюджеты»⁸¹ портала «Открытое правительство»⁸³;
2. Государственные органы, учреждения, субъекты квазигосударственного сектора, а также юридические лица – получатели бюджетных средств обязаны раскрывать информацию в сфере бюджетных средств (проекты республиканского и местных бюджетов, бюджетную отчетность, консолидированную финансовую отчетность; результаты государственного аудита и финансового контроля) на своих интернет-ресурсах⁸⁴;
3. Проекты бюджетов и бюджетных программ проходят обязательное согласование с общественными советами и Национальной палатой предпринимателей.

Согласно статистике раздела «Открытые бюджеты» портала «Открытое правительство», опубликовано 6076 проектов бюджетных программ, однако сложно сделать вывод о степени вовлеченности граждан в процесс обсуждения проектов бюджетных программ и отчетов о реализации бюджетных средств, поскольку статистика посещений отсутствует. Требования о публикации бюджетной информации на интернет-ресурсах получателей бюджетных средств зачастую не выполняется, такая информация не предоставляется даже по письменным запросам.

⁸⁰ Более подробная информация по ссылкам:

<https://data.egov.kz/news/view?blogId=AVa2qSnjv7qpUunhU1hx>;

https://data.egov.kz/news/view?blogId=AVvhds_iv7qpUunhZx7R;

<https://data.egov.kz/news/view?blogId=AViGtLzfv7qpUunhZz0L>

⁸¹ СМ.: <https://budget.egov.kz/>

⁸² Обязанность по публикации бюджетных программ, отчетов и их публичному обсуждению, а также публикация результатов государственного аудита и финансового контроля предусмотрена Бюджетным кодексом РК, Законом РК «О доступе к информации», а также в соответствии с приказом и.о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года № 1271 «Об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале открытых бюджетов». Текст приказа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012803>

⁸³ Обязанность по публикации бюджетных программ, отчетов и их публичному обсуждению, а также публикация результатов государственного аудита и финансового контроля предусмотрена Бюджетным кодексом РК, Законом РК «О доступе к информации», а также в соответствии с приказом и.о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года № 1271 «Об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале открытых бюджетов». Текст приказа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012803>

⁸⁴ В соответствии с пунктом 4 статьи 16 Закона РК «О доступе к информации». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

Отметим также, что требования по публикации государственными центральными органами **гражданского бюджета**⁸⁵ реализуются слабо, большинство министерств либо совсем не публикуют гражданские бюджеты, либо публикуют их с нарушением методики.

4.10. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕЕСТРЫ И БАЗЫ ДАННЫХ

Наличие открытого и свободного доступа к важным государственным реестрам и базам данных является критически важным элементом антикоррупционных реформ. Беспроblemное получение информации из реестров и баз данных способствует возникновению гражданского контроля и общественного мониторинга за эффективностью выполнения антикоррупционных реформ. Это также мотивирует журналистов, блогеров и гражданских активистов проводить журналистские и антикоррупционные расследования.

Следующие государственные реестры и базы данных недоступны в Казахстане для открытого общественного доступа:

- a) реестр прав на недвижимое имущество и земельный кадастр;
- b) реестр юридических лиц;
- c) информация о бенефициарных собственниках компаний; реестр транспортных средств.

Исключение составляет лишь реестр юридических лиц, который с ограничениями действует на портале «Электронное правительство»⁸⁶. Ограничение заключается в том, что пользоваться этим сервисом могут только зарегистрированные пользователи портала, имеющие электронно-цифровую подпись (ЭЦП).

Следующие государственные реестры и базы данных находятся в открытом доступе:

- 1. Реестр государственного имущества Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов РК**⁸⁷. Некоторые из онлайн-реестров открыты для общественного доступа (например, реестр государственных предприятий и учреждений, юридических лиц с участием государства в уставном капитале или реестр объектов приватизации), другие реестры имеют ограниченный доступ или информация может быть предоставлена только государственным органам;
- 2. Информационный сервис Комитета правовой статистики и специальным учетом Генеральной прокуратуры РК**⁸⁸. В открытом доступе к информации об

⁸⁵ Методика составления гражданского бюджета, утверждена приказом Министра финансов Республики Казахстан от 27 июня 2011 года №331. Текст документа доступен по ссылке: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31630402#pos=0;0&sdoc_params=text%3D%25d0%25bf%25d1%2580%25d0%25b8%25d0%25ba%25d0%25b0%25d0%25b7%2520%25d0%259c%25d0%25b8%25d0%25bd%25d0%25b8%25d1%2581%25d1%2582%25d1%2580%25d0%25b0%2520%25d1%2584%25d0%25b8%25d0%25bd%25d0%25b0%25d0%25bd%25d1%2581%25d0%25be%25d0%25b2%2520%25d0%25a0%25d0%25b5%25d1%2581%25d0%25bf%25d1%2583%25d0%25b1%25d0%25bb%25d0%25b8%25d0%25ba%25d0%25b8%2520%25d0%259a%25d0%25b0%25d0%25b7%25d0%25b0%25d1%2585%25d1%2581%25d1%2582%25d0%25b0%25d0%25bd%2520%25d0%25be%25d1%2582%252027%2520%25d0%25b8%25d1%258e%25d0%25bd%25d1%258f%25202011%2520%25d0%25b3%25d0%25be%25d0%25b4%25d0%25b0%2520%25e2%2584%2596331%26mode%3Dindoc%26topic_id%3D31630402%26spos%3D1%26tSyononym%3D1%26tShort%3D1%26tSuffix%3D1&sdoc_pos=0

⁸⁶ СМ.: http://egov.kz/cms/ru/categories/facts_on_legal_persons?mobile=no

⁸⁷ СМ.: <https://www.gosreestr.kz/ru/>

⁸⁸ СМ.: <http://service.pravstat.kz/portal/page/portal/POPPageGroup/MainMenu>

административных и уголовных правонарушениях, онлайн-сервисы по проверке штрафов, справок, обращений и т.д.

3. **Веб-портал электронных закупок**⁸⁹ ранее был открыт для общественного доступа, однако сейчас для доступа к информации на портале требуется регистрация пользователя и наличие сертификата безопасности.
4. **Электронные сервисы Комитета государственных доходов Министерства финансов РК**⁹⁰ (). Многие сервисы, такие как реестр плательщиков НДС или, например, поиск налогоплательщиков находится в открытом доступе.
5. **Информационно-правовая система «Эдилет»**⁹¹, реестр принятых НПА и некоторые другие.

4.11. УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ДИФФАМАЦИЮ

Мер по рассмотрению возможности отмены уголовной ответственности за клевету и оскорбление, а также схожих специальных составов преступлений против государственных должностных лиц после 2014 года, предпринято не было.

В 2015 - 2016 г.г. зафиксировано **увеличение количества уголовных преследований журналистов и граждан** за осуществление ими права на свободу слова и распространения информации (**55 уголовных дел** в 2016 году, **77** – в 2015 году и **38** уголовных дел в 2014 году). Такая ситуация стала следствием ужесточения уголовного законодательства по клевете, оскорблению, распространению заведомо ложной информации, пропаганде терроризма и экстремизма, разжиганию социальной, межнациональной и религиозной вражды. Только по клевете (статья 130 УК РК) и оскорблению (статья 131 УК РК) были предъявлены обвинения 42 чел., среди которых 7 журналистов. По итогам рассмотрения уголовных дел, большая часть из них заканчивается примирением сторон и оправдательными приговорами. Обвинительных приговоров в 2016 году вынесено всего 4, максимальное наказание – ограничение свободы и штрафы⁹².

Такая ситуация свидетельствует о том, что в большинстве своем предъявленные уголовные обвинения в клевете и оскорблении не находят своего подтверждения в суде. Однако наличие уголовной ответственности и возможности привлечь журналиста к уголовному судебному разбирательству является «охлаждающим» фактором для профессиональной журналистской деятельности, препятствующим проведению журналистских и антикоррупционных расследований и публикации информации о них.

По данным, предоставленным Комитетом по правовой статистике и специальным учетам ГП РК, количество уголовных дел по ст. 130 УК РК (клевета), ст. 131 УК РК (оскорбление), ст. 274 УК РК (распространение заведомо ложной информации) **значительно увеличилось**:

- **по статье 130 УК РК:** количество приговоров в 2014 году – 177, в 2015 году – 231, в 2016 году – 272.

⁸⁹ СМ.: www.goszakup.gov.kz/

⁹⁰ СМ.: <http://kgd.gov.kz/ru/all/services>

⁹¹ СМ.: <http://adilet.zan.kz/rus>

⁹² Статистика судебных преследований СМИ, журналистов и граждан с осуществлением права на свободу слова, январь-февраль 2016 года, Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз». Более подробная информация по ссылке: <http://www.adilsoz.kz/politcor/show/id/190>; <http://www.adilsoz.kz/politcor/show/id/175>

- **по статье 131 УК РК:** количество приговоров в 2014 году – 100, в 2015 году – 174, в 2016 году – 205.
- **по статье 274 УК РК:** количество приговоров в 2014 году – 1, в 2015 году – 3, в 2016 году – 4.

Значительно увеличилось количество уголовных дел по статье 378 УК РК (оскорбление представителя власти): количество приговоров в 2014 году – 32, в 2015 году – 404, в 2016 году – 495. По данной статье выносятся довольно много обвинительных приговоров – 489 в 2016 году.

В целом, очевидно, что рост количества уголовных дела по указанным статьям свидетельствует о том, что **рекомендация 3.6. в части исключения ответственности за диффамацию для ограничения свободы слова и сообщений о коррупции не выполняется.**

Статистика Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз» по фактам уголовного преследования журналистов и граждан за осуществление права на свободу слова и распространение информации за **2016 год:**

- Обвинения в клевете (ст. 130 УК РК) и оскорблении (ст. 131 УК РК) – **42**;
- Обвинения в разжигании социальной, межнациональной и религиозной вражды (ст. 174 УК РК) – **5**;
- Обвинения в распространении заведомо ложной информации (ст. 274 УК РК) -**1**;
- Обвинения в пропаганде терроризма (ст. 256 УК РК) – **1**;
- Обвинение в оскорблении представителя власти (ст.378 УК РК), самоуправстве (ст. 389 УК РК), заведомо ложном доносе (ст. 419 УК РК) – **1**.
- Кроме этого, **4** журналиста в 2016 году были привлечены в уголовной ответственности по другим статьям УК РК, в одном случае вынесен оправдательный приговор⁹³, в трех других – обвинительные с реальными сроками лишения свободы и дополнительными мерами наказания⁹⁴.

4.12. РЕФОРМА МЕДИА-ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

С 1 января 2016 года была введена в действие новая редакция Гражданского процессуального кодекса РК, в соответствии с которой иски о взыскании компенсации морального вреда в денежном выражении, причиненного распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию отнесены к искам имущественного характера⁹⁵. Налоговый Кодекс РК устанавливает, что с исковых заявлений физических лиц о взыскании компенсации морального вреда в денежном выражении, причиненного распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию, – 1 процент от суммы иска; с исковых заявлений юридических лиц о взыскании убытков,

⁹³ Юлия Козлова, журналист, Nakanune.kz, г. Алматы, обвинялась в незаконном хранении наркотических средств (296 УК РК). 29.02.2016 вынесен оправдательный приговор;

⁹⁴ Уголовные дела по обвинению журналиста Ярослава Голышкина (обвинение в вымогательстве (ст. 194 УК РК), обвинительный приговор), Едыге Батырова, жителя поселка Кокпекты, Восточно-Казахстанская область (обвинение в оскорблении представителя власти (ст.378 УК РК), самоуправстве (ст. 389 УК РК), заведомо ложном доносе (ст. 419 УК РК), обвинительный приговор), журналистов Асета и Сейтказы Матаевых (обвинение в мошенничестве (ст. 177 ч. 4, п. «б» УК РК в старой редакции, ст. 190, ч. 4, п. 2 УК РК); уклонении от уплаты налогов (ст. 245, ч. 3), обвинительный приговор.

⁹⁵ Статья 104 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан. Текст кодекса доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377#z506>

причиненных распространением сведений, порочащих деловую репутацию, – 3 процента от суммы иска⁹⁶. Ранее такие иски были отнесены к искам неимущественного характера и небольшая госпошлина за их рассмотрение в суде (50% от 1 МРП) способствовала их большому количеству. Ответчиками по таким искам, чаще всего, являются журналисты и СМИ.

Других мер предпринято не было. Осенью 2016 года Парламент РК рассматривал законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам гражданского законодательства». НПО представили предложения по сокращению срока исковой давности по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации, но оно не было поддержано депутатами Мажилиса Парламента РК.

По итогам 2016 года, мониторинг Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз» зафиксировал снижение количества исков и снижение сумм, предъявленных журналистам и СМИ (**64 иска** в 2016 году против **110 исков** в 2015 году; **736 460 001 тенге исковых требований** в 2016 году против **880 400 001 тенге** в 2015 году)⁹⁷.

Однако в течение года были выявлены другие проблемы: например, если иск о защите чести, достоинства и деловой репутации предъявляется в рамках уголовного дела, то госпошлина оплачивается не дифференцированная, а в размере 50% от месячного расчетного показателя. Кроме этого, по действующему налоговому законодательству РК, государственные учреждения освобождены от уплаты госпошлины, а по статистике мы видим, что истцами по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации чаще всего являются государственные служащие и юридические лица (в том числе, государственные учреждения и предприятия).

Таблица 1. Сведения о размере взысканных сумм⁹⁸ по делам с участием СМИ

ГОД	ЗАЯВЛЕННЫЕ СУММЫ	ПРИСУЖДЕННЫЕ СУММЫ
2016 год	736 460 001 тенге	42 260 000 тенге
2015 год	880 400 001 тенге	41 435 000 тенге (за период сентябрь 2014 – май 2015 года)
2014 года	724 4000 000 тенге	Данные отсутствуют

Осенью 2016 года по инициативе Министерства информации и коммуникаций РК началась разработка проекта поправок в Закон РК «О средствах массовой информации», в том числе предполагается внесение изменений и дополнений в статью 26 закона, которые содержат основания освобождения журналистов и редакторов СМИ от ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности (перечень оснований

⁹⁶ Статья 535 Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет». Текст кодекса доступен по ссылке: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000099_#z5092

⁹⁷ Статистика судебных преследований СМИ, журналистов и граждан с осуществлением права на свободу слова, январь-февраль 2016 года, Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз». Более подробная информация по ссылкам: <http://www.adilsoz.kz/politcor/show/id/190>; <http://www.adilsoz.kz/politcor/show/id/175>

⁹⁸ По данным Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз». www.adilsoz.kz

расширяется)⁹⁹. Представители НПО подготовили и направили в министерство свои предложения по этому вопросу, часть из них была поддержана.

Отметим также, что при отсутствии законодательных инициатив и других мер, направленных на ограничение ответственности за диффамацию, принимаются деонтологические документы, которые содержат неоднозначные нормы в отношении привлечения к ответственности за диффамацию или обвинения в коррупции. Так, например, **Кодекс государственного служащего РК**, который начал действовать с 1 января 2016 года, обязывает госслужащих, с одной стороны, «*своими действиями и поведением не давать повода для критики со стороны общества, не допускать преследования за критику, использовать конструктивную критику для устранения недостатков и улучшения своей деятельности*»¹⁰⁰, с другой стороны, рекомендует, что «*при предъявлении к государственному служащему необоснованного публичного обвинения в коррупционных проявлениях он должен в месячный срок со дня обнаружения такого обвинения принять меры по его опровержению*»¹⁰¹.

В ноябре 2016 года был принят Кодекс судейской этики, который хоть и ограничивает представителей судейского сообщества в комментировании и публичных оценках, но рекомендует «*обращение в суд в целях защиты чести, достоинства и деловой репутации допускается в исключительных случаях, когда иные способы защиты репутации судьбы исчерпаны*»¹⁰².

4.13. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

РЕКОМЕНДАЦИИ III РАУНДА МОНИТОРИНГА СТАМБУЛЬСКОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ПО РАЗДЕЛУ 4. «АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ, ПОДОТЧЕТНОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ В ПУБЛИЧНОМ СЕКТОРЕ» НЕЛЬЗЯ ПРИЗНАТЬ ВЫПОЛНЕННЫМИ, В СВЯЗИ С ЧЕМ, РЕКОМЕНДУЕТСЯ ОСТАВИТЬ ИХ ДЛЯ ПОЛНОГО ВЫПОЛНЕНИЯ.

Предлагается конкретизировать и дополнить данные рекомендации:

Сделать обязательным проведение антикоррупционной экспертизы по всем проектам НПА, обязать разработчиков проектов НПА публиковать результаты экспертиз, в том числе антикоррупционной, на своих интернет-ресурсах.

Провести реформы в сфере административной юстиции, разработать и принять в

⁹⁹ Проект закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам информации и коммуникаций». Сводная таблица изменений и дополнений доступна по ссылке: <http://www.mic.gov.kz/ru/pages/svodnaya-sravnitel'naya-tablica-predlozheniy-i-zamechaniy-po-proektu-zakona-rk-o-vnesenii-0>

¹⁰⁰ Подпункт 7) пункта 5 Кодекса государственного служащих РК. Текст кодекса доступен по ссылке: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38035182#pos=22;-247

¹⁰¹ Пункт 14 Кодекса государственного служащих РК. Текст кодекса доступен по ссылке: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38035182#pos=22;-247

¹⁰² Статья 9 Кодекса судейской этики. Кодекс доступен по ссылке: <http://sud.gov.kz/rus/content/kodeks-sudeyskoy-etiki>

ближайшее время проект Административного процессуального кодекса, соответствующего международным критериям и лучшей практике стран-членов ОЭСР.

Пересмотреть законодательные положения о доступе к информации для приведения их в соответствие с международными стандартами и передовой практикой.

Прямо установить в законодательстве в качестве основополагающего принципа презумпцию открытости всей информации органов власти, которая может быть ограничена в доступе исключительно для защиты правомерных интересов, когда возможный значительный вред таким интересам перевешивает право общественности на обладание данной информацией.

Предусмотреть, чтобы законы имели четкие правила относительно того, как право на доступ к информации может быть сбалансировано с правом на неприкосновенность частной жизни, и исключать определенную информацию из-под защиты этого права. Например, должен быть гарантирован доступ к информации об имуществе и доходах публичных служащих.

Усилить требования в отношении инициативного раскрытия информации о принятии решений, функционировании и организации органов государственной власти.

Принять меры по продвижению закона о доступе к информации.

Установить независимый механизм государственного надзора с адекватными полномочиями, который должен включать в себя право применения санкций и принятие обязательных решений, касающихся доступа к информации.

Присоединиться и обеспечить полное выполнение международных инициатив в области прозрачности и надлежащего управления, в частности, Инициативы прозрачности в добывающей промышленности, Инициативы прозрачности в строительной отрасли, Партнерстве «Открытое правительство».

Отменить уголовную ответственность за клевету и оскорбление, а также исключить схожие уголовные составы, которые предусматривают повышенные правовые гарантии для некоторых категорий лиц (депутаты, судьи и т.д.).

Провести реформу медиа-законодательства с учетом стандартов и требований ОЭСР. Обеспечить не формальную, а реальную защиту прав журналистов и СМИ с тем, чтобы они могли активно проводить антикоррупционные и журналистские расследования, способствуя реализации антикоррупционной стратегии Республики Казахстан.

Обеспечить открытый общественный доступ к основным государственным реестрам и базам данных (о юридических лицах, земельному кадастру, кадастру недвижимости и транспортных средств), обеспечить полную бюджетную открытость и доступность открытых данных, которые накапливаются и хранятся в государственных органах.

РАЗДЕЛ 5.

ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ

РЕКОМЕНДАЦИИ III РАУНДА МОНИТОРИНГА

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3.5: ОТЧЕТА О ТРЕТЬЕМ РАУНДЕ МОНИТОРИНГА КАЗАХСТАНА:

«Продолжить реформу законодательства о государственных закупках, в частности значительно сократить количество сфер, которые не подпадают под действие Закона о государственных закупках, предусмотреть конкурентную процедуру закупок - на основании закона и в соответствии с международными стандартами - для национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных управляющих компаний, национальных компаний и аффилированных с ними юридических лиц.

Создать систему статистического учета и анализа данных о проведенных закупках, жалобах и результатах их рассмотрения, частых нарушениях и мерах ответственности и т.д. Эти материалы должны регулярно обновляться и обнародоваться.»

В Казахстане, к сожалению, нет НПО, которые бы на системном уровне специализировались в вопросах прозрачности, подотчетности государственных закупок как одной из форм распределения бюджетных средств, а также в вопросах законодательства, которое регулирует правоотношения между администраторами бюджетных программ и потенциальными поставщиками. Однако НПО проводят аналогичные исследования в других сферах, в зависимости от своей специализации и миссии. Например, НПО, представляющие интересы больных – проводят исследования государственных закупок в сфере здравоохранения; организации, объединяющих учеников, студентов и родителей – в сфере образования; медиа-НПО – исследует государственные закупки в информационной сфере.

В рамках проведения альтернативного мониторинга IV раунда особый акцент был сделан на **обеспечение прозрачности и подотчетности в сфере государственных закупок**, а также на специальных вопросах, таких как, **внеконкурсное распределение бюджетных средств среди предприятий квазигосударственного сектора (государственное задание)**, а также особенности исполнения **государственного социального и информационного заказа**.

5.1. ПРОЗРАЧНОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

В соответствии с **Законом Республики Казахстан «О государственных закупках»**¹⁰³, открытость и прозрачность является одним из принципов осуществления государственных закупок. На практике этот принцип реализован посредством следующих механизмов и процедур:

- обязательством администраторов бюджетных программ и заказчиков публиковать на интернет-ресурсах перспективные и текущие планы государственных закупок;
- обязательством публиковать объявление о конкурсах (тендерах) по государственным закупкам с обнародованием всей конкурсной документации и информации о дате, времени и месте проведения конкурса;
- обязательством публиковать требования к потенциальным поставщикам, а также иную конкурсную документацию, итоги конкурсов по государственным закупкам и т.д.

Кроме этого, Закон Республики Казахстан «О государственных закупках»¹⁰⁴ предусматривает **ведение республиканских реестров в сфере государственных закупок**. Это **реестры**:

- 1) заказчиков;
- 2) договоров о государственных закупках;
- 3) недобросовестных участников государственных закупок;
- 4) квалифицированных потенциальных поставщиков.

Сведения, содержащиеся в реестрах, за исключением сведений, составляющих государственные секреты в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственных секретах и (или) содержащих служебную информацию ограниченного распространения, определенную Правительством Республики Казахстан, размещаются на веб-портале государственных закупок и должны быть доступны для ознакомления заинтересованным лицам без взимания платы.

Реестры, которые формируются в сфере государственных закупок, публикуются на портале «Государственные закупки в Республике Казахстан».¹⁰⁵

По информации ОФ «Транспаренси-Казахстан», прозрачность и подотчетность в сфере государственных закупок в Казахстане все еще не находится на должном уровне. Во-первых, администраторами бюджетных программ и заказчиками не публикуются протоколы заседаний конкурсных комиссий по определению победителя конкурса или признания конкурса несостоявшимся. Во-вторых, отсутствует в открытом доступе какая-либо статистика по обжалованию результатов конкурсов в сфере государственных закупок. В-третьих, не публикуются акты выполненных работ, подписанные поставщиками и заказчиками.

Еще одной проблемой является отсутствие информации о расходовании бюджетных средств, полученных в рамках государственных закупок, коммерческими и некоммерческими организациями. В соответствии с Законом Республики Казахстан «О доступе к информации», все юридические лица – получатели бюджетных средств признаются

¹⁰³ Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года №434 «О государственных закупках». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

¹⁰⁴ Статья 12 «Реестры, формируемые в сфере государственных закупок» Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года №434 «О государственных закупках». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434#z12>

¹⁰⁵ СМ.: http://portal.goszakup.gov.kz/portal/index.php/ru/public_careless/index#

обладателями информации и обязаны обнародовать информацию о расходовании бюджетных средств на своих интернет-ресурсах¹⁰⁶.

ОФ «Транспаренси-Казахстан» был проведен общественный мониторинг получателей бюджетных средств. Методом случайной выборки были выбраны 10 НПО, 10 СМИ и 10 частных предприятий. Информация, касающаяся использования средств, выделенных из государственного бюджета, и не отнесенная к информации с ограниченным доступом, ни на одном из 30 исследуемых сайтов организации не опубликована.

Частные предприятия были выбраны на сайте государственных закупок. Однако у них не оказалось собственных сайтов, где можно было бы получить информацию. Так же было невозможно проследить расходование полученных средств, так как данной информации не было ни у поставщиков, ни у заказчиков¹⁰⁷.

5.2. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ СРЕДИ СУБЪЕКТОВ КВАЗИГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА НА ВНЕКОНКУРСНОЙ ОСНОВЕ (ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЗАДАНИЕ)

Деятельность субъектов квазигосударственного сектора, то есть юридических лиц с участием государства в уставном или акционерном капитале, может финансироваться из бюджета двумя способами:

- посредством проведения **конкурсных процедур – государственных закупок** (в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственных закупках»);
- **без конкурса** – в рамках выполнения **государственного задания** (в соответствии с Бюджетным кодексом Республики Казахстан)¹⁰⁸.

Распределение бюджетных средств по методу государственного задания имеет несколько принципиальных отличий от финансирования в рамках государственных закупок¹⁰⁹.

Государственным заданием является заказ юридическим лицам с участием государства в уставном капитале на оказание отдельных государственных услуг, реализацию бюджетных инвестиционных проектов и выполнение других задач, направленных на обеспечение социально-экономической стабильности государства. Выделение бюджетных средств юридическим лицам с участием государства в уставном капитале на выполнение

¹⁰⁶ Пункт 10 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации»: «На интернет-ресурсах получателей бюджетных средств размещается информация, касающаяся использования средств, выделенных из государственного бюджета, и не отнесенная к информации с ограниченным доступом». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

¹⁰⁷ «Открытое и подотчетное правительство в Казахстане: тенденции позитивные или негативные?». Публикация доступна по ссылке: <http://tikazakhstan.org/otkrytoe-i-podotchetnoe-pravitelstvo-v-kazahstane-tendentsii-pozitivnye-ili-negativnye/>

¹⁰⁸ Статья 41 «Государственное задание» Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV. Текст кодекса доступен по ссылке: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_#z307

¹⁰⁹ Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗПК «О государственных закупках». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

государственного задания осуществляется без увеличения уставного капитала этих юридических лиц. Выполнение государственного задания осуществляется **без соблюдения конкурсных процедур, предусмотренных законодательством Республики Казахстан о государственных закупках.**

Выполнение государственного задания осуществляется в рамках реализации утвержденных республиканских бюджетных программ **путем заключения гражданско-правовой сделки между администратором республиканских бюджетных программ и исполнителем государственного задания с указанием в нем показателей результатов.** Порядок разработки и выполнения государственного задания определен центральным уполномоченным органом по бюджетному планированию – Министерством финансов РК – на уровне **подзаконного акта**¹¹⁰.

Приказом определен следующий порядок разработки и выполнения государственного задания.

Таблица 2. Этапы разработки и выполнения государственного задания

№ П/П	ЭТАПЫ РАЗРАБОТКИ И ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ	ОПИСАНИЕ
1.	Разработка государственного задания	Подготовка предложений и обоснований на оказание государственных услуг, реализацию бюджетных инвестиционных проектов или выполнения других задач в форме государственного задания.
2.	Согласование выполнения предложения о государственного задания	Предложение о выполнении государственного задания должно быть согласовано с Национальной палатой предпринимателей и антимонопольным органом.
3.	Направление предложений о выполнении государственного задания в уполномоченный орган по бюджетному планированию (Министерство финансов РК)	Администратор республиканских бюджетных программ представляет в центральный уполномоченный орган по бюджетному планированию предложение на оказание государственных услуг или реализацию бюджетных инвестиционных проектов в форме государственного задания с учетом заключений Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан и антимонопольного органа.
4.	Рассмотрение предложений о выполнении государственного задания Республиканской бюджетной комиссией	Перечень государственных услуг и бюджетных инвестиционных проектов, планируемых к выполнению в форме государственного задания, вносится на рассмотрение Республиканской бюджетной комиссии вместе с проектами стратегических планов или проектами

¹¹⁰ Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 30 марта 2015 года №236 «Об утверждении Правил разработки и выполнения государственного задания». Текст приказа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010839#z9>

изменений и дополнений в стратегические планы, бюджетными заявками, проектами бюджетных программ администраторов республиканских бюджетных программ и заключениями Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан и антимонопольного органа.

<p>5. Формирование перечня государственных заданий</p>	<p>Министерство финансов РК формирует перечень государственных заданий на основании принятого закона о республиканском бюджете и с указанием администраторов бюджетных программ и юридических лиц, ответственных за выполнение государственных заданий.</p>
<p>6. Выполнение государственного задания</p>	<p>Выполнение государственного задания осуществляется путем заключения гражданско-правовой сделки между администратором республиканских бюджетных программ и исполнителем государственного задания договора с указанием в нем показателей результатов.</p>
<p>7. Подписание соответствующего договора между администратором бюджетной программы и юридическим лицом на выполнение государственного задания</p>	<p>Договор содержит показатели прямых и конечных результатов, при необходимости – показатели качества и эффективности выполнения государственного задания, сроки выполнения, ответственность юридического лица, получившего и использующего бюджетные средства, за недостижение показателей выполнения государственного задания, предусмотренную законами Республики Казахстан.</p>
<p>8. Отчетность о выполнении государственного задания</p>	<p>Юридическое лицо с участием государства в уставном капитале, ответственное за выполнение государственного задания, представляет администратору республиканской бюджетной программы, в рамках которой выполняется государственное задание, отчет о ходе его выполнения в сроки, установленные договором.</p>

Как отмечают представители НПО, вся изложенная выше процедура – от планирования и разработки до заключения договора и предоставления отчетности по выполнению государственного задания – **максимально избавлена от публичности, открытости, прозрачности, а также необходимости эффективного расходования средств налогоплательщиков и достижения результатов, а также обнародования какой-либо отчетности.**

Внеконкурсный характер выполнения государственного задания **способствует вялой, а порой убыточной, финансово-экономической деятельности предприятий.** Планирование проектов, которые будут выполняться в форме государственного задания, на будущий период **никак не зависит от полученных ранее результатов и итогов финансово-экономической деятельности: круг предприятий, которые выполняют**

государственное задание, не меняется в течение трех последних лет. Это говорит о том, что средства налогоплательщиков используются не в целях экономии бюджета и рационального использования, а в целях поддержания «на плаву» неэффективных с экономической точки зрения государственных предприятий. Кроме этого, такая закрытая и непрозрачная схема распределения бюджетных средств **полна коррупциогенных рисков и возможностей для совершения коррупционных правонарушений.**

По информации ОФ «Транспаренси-Казахстан», освоение бюджетных средств в рамках выполнения государственного задания невозможно проследить, так как информации нет в открытом доступе, что является нарушением требований действующего законодательства РК при использовании средств республиканского бюджета и активов государства. НПО, получающие бюджетные средства в рамках государственного гранта или государственного социального заказа, не публикуют результаты своей работы отдельно по государственным грантам, также нет отдельной информации о расходовании бюджетных средств по каждому гранту.

Непрозрачность и неподотчётность в вопросах расходования бюджетных средств, выделяемых на выполнение государственного задания, присущи как администратору бюджетной программы, так и исполнителям государственного задания. Отдельной отчетности по данному вопросу никто не публикует. Например, финансовые сведения об освоении бюджетных средств, выделенных на выполнение государственного задания в информационной сфере, являются частью общей отчетности у администратора бюджетной программы¹¹¹.

5.3. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В ФОРМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО И ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКАЗА

5.3.1. По данным Министерства финансов Республики Казахстан на исполнение **государственного информационного заказа** было выделено и фактически освоено:

в 2013 году – 31 934 578 тыс.тенге;
в 2014 году – 37 437 541 тыс.тенге;
в 2015 году – 39 318 844 тыс.тенге.

В 2016 году на выполнение государственного информационного заказа выделяется из бюджета более 40 млрд. тенге (41 359 060 тыс.тенге). Сумма бюджетных средств, выделяемых на государственный информационный заказ, возрастает год от года. За три года – с 2013 по 2016 – объем бюджетных средств увеличился **на 10 млрд.тенге.**

ОФ «Правовой медиа-центр»¹¹² отмечает, что с 2013 по 2016 год из государственного бюджета на деятельность государственных СМИ (собственники которых – АО и ТОО с

¹¹¹ «Открытое и подотчетное правительство в Казахстане: тенденции позитивные или негативные?». Публикация доступна по ссылке: <http://tikazakhstan.org/otkrytoe-i-podotchetnoe-pravitelstvo-v-kazahstane-tendentsii-pozitivnye-ili-negativnye/>

¹¹² Более подробная информация опубликована по ссылке: <http://lmc.kz/baza/goszakaz/item/2547-2547-материалы-исследования-по-проведению-государственной-информационной-политики-в-сми.html>

государственным участием) и подведомственной организации было выделено **более 150 млрд. тенге (150050023 тыс. тенге или 100%)**.

Постоянными и наиболее крупными получателями бюджетных средств (96.63% или более 140 млрд.тенге) в рамках выполнения государственного заказа являются 4 акционерных общества, в которых единственный акционер – государство: **АО «Агентство «Хабар», АО «РТРК «Казахстан», АО «Казконтент», АО «Казтелерадио»**. Доля остальных получателей – 6.37% или более 9,5 млрд.тенге).

Таблица 3. Сводные данные по распределению бюджетных средств в рамках выполнения государственного задания в информационной сфере (тыс.тенге)

	БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА, ВЫДЕЛЕННЫЕ КРУПНЫМ ИСПОЛНИТЕЛЯМ В РАМКАХ ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ (ТЫС.ТЕНГЕ)¹¹³	БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА, ВЫДЕЛЕННЫЕ ОСТАЛЬНЫМ ПОЛУЧАТЕЛЯМ (ТЫС.ТЕНГЕ)¹¹⁴
2013 год	31418069	516509
2014 год	34653251	2784290
2015 год	36441162	2877682
2016 год	37984838	3374222
ИТОГО:	140497320	9552703
	(93.63% от общей суммы)	(6.37% от общей суммы)

Диаграмма 1. Соотношение крупных и остальных исполнителей государственного задания в информационной сфере (тыс.тенге)



¹¹³ Крупные исполнители государственного задания в информационной сфере: АО «Агентство «Хабар», АО «РТРК «Казахстан», АО «Казтелерадио», АО «Казконтент»

¹¹⁴ Остальные исполнители государственного задания в информационной сфере: АО «Егемен Казахстан», АО «Казахстанская правда», РГП на ПХВ «Центр анализа и информации», Национальный филиал ТК «МИР», ТОО «Жас Оркен», ТОО «Казак газеттері»

Для реализации проектов в форме государственного задания в информационной сфере выделяются десятки миллиардов тенге ежегодно, при этом:

1. Предложения о выполнении государственного задания, их обоснование и предлагаемые бюджеты **не проходят публичного обсуждения** (например, такое обсуждение можно было бы организовать на портале «Открытые НПА»¹¹⁵, на сайтах администратора бюджетной программы и на сайтах самих исполнителей государственного задания).
2. Предложения о выполнении государственного задания, их обоснование и предлагаемые бюджеты с учетом полученных ранее результатов **не обсуждаются экспертным сообществом** (например, такое обсуждение могло бы стать одной из функций Общественного совета по вопросам развития сфер информации, информационно-коммуникационных технологий и оказания государственных услуг¹¹⁶).
3. Согласование предложений о выполнении государственного задания с Национальной палатой предпринимателей и антимонопольным органом **носит формальный характер**, поскольку никаких существенных замечаний или дополнений, а также изменений такие согласования не влекут¹¹⁷. Такой формальности и декларативности можно было избежать, если в процесс согласования предложений о выполнении государственного задания в информационной сфере были вовлечены отраслевые ассоциации – члены НПП.
4. Договоры, которые заключаются при оформлении гражданско-правовой сделки по выполнению государственного задания, и должны содержать *«показатели прямых и косвенных результатов»*, а также *«показатели качества и эффективности выполнения государственного задания, сроки выполнения, ответственность юридического лица, получившего и использующего бюджетные средства, за недостижение показателей выполнения государственного задания»* **не доступны для ознакомления, анализа и мониторинга общественности**. Эти договоры **не публикуются ни на сайте администратора бюджетной программы, ни на сайтах исполнителей государственного задания**. Эти договоры также не были предоставлены Министерством финансов РК и Министерством информации и коммуникаций РК по соответствующим письменным запросам¹¹⁸ в рамках подготовки данного обзора.

Такая ситуация является прямым нарушением требованием Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации»¹¹⁹, который, **во-первых**, относит сведения о формировании и расходовании средств из

¹¹⁵ «Открытые НПА» - компонент портала «Открытое правительство» - создан для публичного обсуждения проектов бюджетных программ и отчетов о реализации бюджетных программ и проектов. Больше информации по ссылке: <https://open.egov.kz/>

¹¹⁶ Общественный совет по развитию сфер информации, информационно-коммуникационных технологий и оказания государственных услуг. Создан в 2016 году. Более подробная информация: <http://www.mic.gov.kz/ru/kategorii/zakonodatelstvo-0>

¹¹⁷ Сведения о согласовании с Национальной палатой предпринимателей перечня предложений о выполнении государственного задания в информационной сфере (администратор бюджетной программы – Министерство инвестиций и развития РК). Все материалы доступны по ссылкам: <http://bestprofi.com/home/document/677388351?12&isScroll=true>; <http://bestprofi.com/home/section/677388398?15>; <http://bestprofi.com/home/section/677389882?14>

¹¹⁸ Письменные запросы о предоставлении копий договоров на выполнение государственных заданий с исполнителями за период с 2013 по 2016 год были направлены в Департамент отчетности и статистики Министерства финансов РК и в Министерство информации и коммуникаций РК (администратору бюджетной программы). Запрашиваемая информация не была предоставлена.

¹¹⁹ Статья 6 «Информация, доступ к которой не подлежит ограничению» и статья 16 «Размещение информации на интернет-ресурсах» Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

республиканского и местных бюджетов к категории информации, доступ к которой не может быть ограничен; **во-вторых**, обязывает обладателей информации (государственные органы - администраторы бюджетных программ) размещать в открытом доступе информацию в сфере бюджетных средств (данные о расходовании, отчетность, сведения об аудите и мониторинге); **в-третьих**, обязывает получателей бюджетных средств размещать на своих интернет-ресурсах информацию, касающуюся использования средств, выделенных из государственного бюджета.

- 5. Отчетность о ходе выполнения государственного задания также недоступна** для ознакомления, анализа и мониторинга ни на сайте администратора бюджетных программ (Министерство информации и коммуникаций РК), ни на сайтах исполнителей государственного задания. Она также не была предоставлена по письменным запросам¹²⁰ в рамках подготовки данного обзора.

Отсутствие отчетности о расходовании бюджетных средств в рамках выполнения государственного задания, а также информации о достижении или недостижении указанных в договоре показателей и результатов, также является прямым нарушением требований Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» по раскрытию информации о расходовании бюджетных средств. Непонятно также, должна ли быть утверждена отчетность и является ли положительная или отрицательная отчетность фактором для принятия решения при планировании будущих предложений о реализации проектов в информационной сфере в форме государственного задания. Например, **не предусмотрено публичное обсуждение проектов отчетов и самих отчетов о выполнении проектов в рамках государственного задания** на портале «Открытое правительство» в разделе «Открытые бюджеты»¹²¹, хотя такая возможность повысила бы уровень открытости и подотчетности как администратора бюджетной программы, так и исполнителей государственного задания.

- 6. Непрозрачность и неподотчетность в вопросах расходования бюджетных средств**, выделяемых на выполнение государственного задания в информационной сфере, **присущи как администратору бюджетной программы** (Министерству информации и коммуникаций РК), так и **исполнителям государственного задания**. Отдельной отчетности по данному вопросу никто не публикует. Финансовые сведения об освоении бюджетных средств, выделенных на выполнение государственного задания в информационной сфере, являются частью общей отчетности у администратора бюджетной программы¹²². Исполнители государственного задания включают только сведения о размере полученных средств в общую финансовую отчетность.
- 7. Данные аудита (особенно государственного) и мониторинга о расходовании бюджетных средств**, выделяемых на проведение государственной информационной политики, в том числе в форме государственного задания, **не публикуются и не доступны для ознакомления, обсуждения и анализа**. Эти данные не публикуются на сайте администратора бюджетной программы – Министерства информации и коммуникаций РК, они также не доступны на сайтах исполнителей государственного

¹²⁰ Письменные запросы о предоставлении творческой и финансовой отчетности исполнителей государственного задания в информационной сфере за период с 2013 по 2016 годы направлялись в Министерство информации и коммуникаций РК. Запрашиваемая информация не была предоставлена.

¹²¹ Раздел «Открытые бюджеты» портала «Открытое правительство» доступен по ссылке: <https://budget.egov.kz/>

¹²² Например, данные об освоении бюджетных средств, выделенных на выполнение государственного задания, публикуются на сайте Министерства информации и коммуникаций РК в общей сводной отчетности в таком виде: <http://www.mic.gov.kz/ru/kategorii/osvoenie-byudzhetyh-sredstv>

задания в информационной сфере. Хотя информация об аудите и мониторинге также подлежит раскрытию в соответствии с требованиями Закона Республики Казахстан «О доступе к информации».

Известно, что в первом квартале 2016 года Счетный комитет Республики Казахстан¹²³ проводил аудит по контролю за исполнением республиканского бюджета по реализации программы «Информационный Казахстан - 2020» и использованию бюджетных средств, выделенных прежнему администратору бюджетных программ – Комитету связи, информатизации и информации Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан¹²⁴. Однако данные государственного аудита не были опубликованы на сайте администратора бюджетной программы и на сайтах юридических лиц – получателей бюджетных средств в рамках данной программы, а также других бюджетных программ.

8. Еще одной проблемой является то, что в форме государственного задания финансируется деятельность не только государственных СМИ, но и деятельность, которая **должна быть передана в конкурентную среду и финансироваться в рамках государственных закупок**. Основная цель финансирования проектов в форме государственного задания, это - проведение государственной информационной политики через государственные СМИ. РГП на праве хозяйственного ведения «Центр анализа и информации» не является собственником СМИ и осуществляет деятельность по «*мониторингу средств массовой информации*». Это предприятие **также не имеет своего сайта, не выполняет требований по раскрытию информации о расходовании бюджетных средств**. Информация на сайте Министерства информации и коммуникаций РК об этом подведомственном предприятии крайне ограничена и не дает никаких дополнительных сведений о проведении мониторинга СМИ, на который тратятся бюджетные деньги¹²⁵.

Таким образом расходование бюджетных средств на реализацию проектов в информационной сфере в форме государственного задания происходит **непрозрачно**, и, соответственно, **неэффективно**. Администратор бюджетной программы и исполнители государственного задания **неподотчетны в своей деятельности и не раскрывают бюджетную информацию**, которая должны быть раскрыта в силу требований Бюджетного кодекса РК и Закона РК «О доступе к информации».

5.3.2. В 2015 году были приняты изменения и дополнения в Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций Республики Казахстан»¹²⁶.

По данным Министерства по делам религий и гражданского общества Республики Казахстан в рамках государственного социального заказа было выделено более 2 млрд. тенге.

¹²³ Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета. Более подробная информация по ссылке: <http://esep.kz/>

¹²⁴ Приказ Председателя Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 30 июня 2016 года № 94 нқ. Приказ доступен по ссылке: <http://esep.kz/rus/show1/article/119>

¹²⁵

¹²⁶ Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года №36 «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан». Текст закона доступен по ссылке: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036_

Таблица 4. Статистика государственного социального заказа

ГОД	СТОИМОСТЬ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ (МЛН ТЕНГЕ)
2014	1 356,9
2015	872,6
2016	401,9
ИТОГО	2 631,4

Направления деятельности НПО, которые финансировались в рамках государственного социального заказа:

- общегосударственные услуги – 727,2 млн тенге;
- деятельность в области общественной безопасности, судебной и исполнительной сферах – 41,6 млн тенге;
- здравоохранение – 291,3 млн тенге;
- социальное обеспечение – 23,8 млн тенге;
- спорт, культура, туризм, информация – 1 547,5 млн тенге.

Участие НПО в конкурсах по распределению государственного социального заказа является формально открытым и предусматривает равные возможности для всех. Государственный социальный заказ распределяется через центральные и местные исполнительные органы власти, гранты и премии - через единого оператора **НАО «Центр поддержки гражданских инициатив»¹²⁷**. По мнению представителей НПО, при расходовании бюджетных средств получателями государственного социального заказа не выполняются требования по прозрачности и подотчетности: финансовые отчеты и отчеты о деятельности на сайтах НПО публикуются не всегда, также не всегда они доступны по запросу. Кроме этого, протоколы заседаний экспертных и конкурсных комиссий, договоры и отчетность о выполнении государственного социального заказа не публикуются администраторами бюджетных программ, в рамках которых предусмотрено выделение бюджетных средств на социальные услуги.

Несмотря на постоянное реформирование сферы государственных закупок в Казахстане, надлежащий уровень прозрачности, открытости и подотчетности все еще не достигнут. Сфера государственных закупок официально признается одной из самых коррумпированных сфер деятельности. В отношении сферы государственных закупок необходимы комплексные и системные меры по достижению высокого уровня прозрачности и подотчетности всех получателей бюджетных средств – коммерческих предприятий, неправительственных организаций, индивидуальных предпринимателей.

Финансирование государственных предприятий в форме государственного задания влечет еще более сложные проблемы, связанные с отсутствием вообще какой-либо информации – договорной, отчетной, финансовой.

В целом, выделение бюджетных средств в форме государственного задания:

¹²⁷ Некоммерческое акционерное общество «Центр поддержки гражданских инициатив». Сайт организации: <http://cisc.kz/ru/>

1. Является непродуктивным, низкоэффективным, отличается непрозрачностью, сокрытием информации о расходовании бюджетных средств, а также низким уровнем подотчетности как администратора бюджетной программы, так и исполнителей государственного задания.
2. Коррупционные риски при такой крайне непрозрачной схеме бюджетного финансирования крайне высоки; коррупциогенные факторы – распределение бюджетных средств в отсутствие конкурсных процедур, неопределенность конечных результатов, отсутствие в открытом доступе документации и отчетности о расходовании бюджетных средств, широта дискреционных полномочий должностных лиц, отсутствие публичного и экспертного обсуждения предложений, бюджетов и отчетов по реализации проектов в форме государственного задания – создают благоприятную среду для совершения коррупционных правонарушений.
3. Государственные предприятия – акционерные общества, ТОО и учреждения, исполняющие государственное задание, с экономической точки зрения находятся на низком уровне рентабельности, даже с учетом того, что акционерным обществам и ТОО с государственным участием разрешена коммерческая деятельность без каких-либо ограничений. Доход от реализации проектов в форме государственного задания составляет от 80% до 90% в доходах от реализации услуг.
4. Освоение бюджетных средств в рамках выполнения государственного задания происходит с нарушениями требований действующего законодательства РК при использовании средств республиканского бюджета и активов государства.

5.4. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3.5. ОТЧЕТА III РАУНДА МОНИТОРИНГА СТАМБУЛЬСКОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ПО СУТИ НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ПРИЗНАНА ВЫПОЛНЕННОЙ, В СВЯЗИ С ЧЕМ, РЕКОМЕНДУЕТСЯ ОСТАВИТЬ РЕКОМЕНДАЦИЮ ДЛЯ ПОЛНОГО ВЫПОЛНЕНИЯ.

Предлагается дополнить рекомендации следующим:

Внести изменения и дополнения в законодательство о государственных закупках Республики Казахстан в части повышения уровня прозрачности, открытости и подотчетности юридических лиц – получателей бюджетных средств: публиковать в обязательном порядке протоколы об итогах государственных закупок, акты выполненных работ и другую договорную, финансовую, отчетную информацию на сайтах заказчиков, поставщиков, администраторов бюджетных программ.

Проводить регулярное комплексное исследование или анализ процедур, законодательной и институциональной базы внеконкурсного распределения бюджетных средств в форме государственного задания; определить уровень коррупционных рисков и выработать предложения для администраторов бюджетных программ по их снижению

Обеспечить регулярную публикацию обновленной информации о закупках в формате

открытых данных и доступном для повторного использования, включая статистику о жалобах и их рассмотрении.

Проводить постоянный и регулярный анализ процедур и форм осуществления государственных закупок информационных и социальных услуг, внести изменения и дополнения в подзаконные акты, регулирующие эти процедуры, обеспечивающие более значительный уровень подотчетности, прозрачности и открытости исполнителей при расходовании бюджетных средств.