



РЕФОРМА ПО ДОСТИЖЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

ОБЗОР ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ПО ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ

Activity supported by the
Canada Fund for Local Initiatives
Activité réalisée avec l'appui du
Fonds canadien d'initiatives locales

Canada



РЕФОРМА ПО ДОСТИЖЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

**ОБЗОР
предложений по совершенствованию законодательства
по прозрачности и подотчетности**

**Алматы
2017**

РЕФОРМА ПО ДОСТИЖЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ. ОБЗОР предложений по совершенствованию законодательства по прозрачности и подотчетности - Алматы, 2017 – 29 С.

Activity supported by the
Canada Fund for Local Initiatives
Activité réalisée avec l'appui du
Fonds canadien d'initiatives locales

Canada



Данный Обзор подготовлен в рамках проекта ОФ «Центр исследования правовой политики» «Повышение прозрачности и подотчетности государственных органов за счет расширения участия общественности в процессе принятия решений и реализации антикоррупционных реформ в Казахстане», является некоммерческим и имеет образовательную и просветительскую направленность. Все материалы используются с социальной целью, не связанной с получением прибыли.

© Центр исследования правовой политики

Фото обложки использовано из открытых источников: <https://pixabay.com/en/success-curve-arrow-turn-on-2917048/>

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ	4
2. Прозрачность и подотчетность государственного управления в Казахстане на центральном и местном уровне	5
2.1. Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	6
2.2. Бюджетная прозрачность	8
2.3. Доступ к реестрам и базам данных государственных органов	11
2.4. «Электронное правительство»	12
2.5. «Открытое правительство»	13
3. Прозрачность и подотчетность квазигосударственного сектора	16
3.1. Доступ к информации	16
3.2. Финансовая прозрачность деятельности квазигосударственного сектора	17
3.3. Государственные закупки и другие формы бюджетного финансирования субъектов квазигосударственного сектора	17
4. Обеспечение прозрачности и подотчетности в сфере государственных закупок	20
5. Обеспечение прозрачности и подотчетности в судебной системе	22
5.1. Гласность и открытость судебных процессов	22
5.2. Опубликование судебных актов	24
5.3. Доступ к судебным документам	24
5.4. Доступ к информации о деятельности коллегиальных органов судебной системы	25
5.5. Взаимодействие судебной системы со средствами массовой информации .	26
6. РЕКОМЕНДАЦИИ	27

1. ВВЕДЕНИЕ

Настоящий обзор ставит своей целью провести анализ текущей ситуации, выявить проблемы и определить тенденции реализации реформы по достижению транспарентного и подотчетного государства. Эта цель – одна из пяти целей институционального развития государства на ближайшие несколько лет и системных изменений. Реформы осуществляются в соответствии со стратегическими и программными документами: **программой «План нации – путь к казахстанской мечте», а также «План нации – 100 конкретных шагов»**¹. Для реализации реформ создана **Национальная комиссия по модернизации при Президенте Республики Казахстан**², разработаны и приняты законы «О противодействии коррупции», «Об общественных советах», «О доступе к информации»³, «О государственном контроле и финансовом аудите», а также ряд других законов и подзаконных актов необходимых для реализации пакета законов.

О достижении прозрачности и подотчетности государственного управления как важного фактора в реализации экономических и институциональных реформ в Казахстане говорится в тематических обзорах, подготовленных экспертными группами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в рамках реализации **Страновой программы развития**⁴, которая осуществляется с 2015 года.

В рамках сотрудничества ОЭСР и Республики Казахстан были подготовлены обзоры «Реформа государственного управления» и «Открытое правительство»⁵, а также обзор «Ответственное распределение обязанностей и ресурсов»⁶, которые затрагивают в той или иной мере вопросы достижения прозрачности, открытости и подотчетности государственных органов и учреждений, а также реализацию принципов открытого правительства на практике.

Настоящий обзор содержит рекомендации по совершенствованию законодательства, а также содержит рекомендации по применению институциональных мер, которые также помогут обеспечить реализацию принципов прозрачности, открытости и подотчетности государственного управления в Казахстане.

¹ Программа «План нации – путь к казахстанской мечте». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1600000001>. Пять институциональных реформ: формирование современного государственного аппарата; обеспечение верховенства закона; индустриализация и экономический рост; нация единого будущего; **транспарентное подотчетное государство**.

² Более подробная информация доступна по ссылке: http://www.akorda.kz/ru/executive_office/presidential_commissions/nacionalnaya-komissiya-po-modernizacii

³ Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

⁴ Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 января 2015 года №10 «О подписании Меморандума о взаимопонимании между Правительством Республики Казахстан и Организацией экономического сотрудничества и развития о реализации Страновой программы по сотрудничеству между Казахстаном и Организацией экономического сотрудничества и развития». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500000010>

⁵ Более подробная информация доступна по ссылке: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/towards-an-open-government-in-kazakhstan_9789264279384-en#.Whqbjkpl_cs#page29

⁶ Более подробная информация доступна на сайте ОЭСР или по ссылке: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/towards-an-open-government-in-kazakhstan_9789264279384-en

2. ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ НА ЦЕНТРАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЕ

Повышение прозрачности и подотчетности государственного управления (на центральном и местном уровнях), а также местного самоуправления является приоритетной задачей. К настоящему времени уже проведены значительные позитивные реформы – как на уровне развития законодательства, так и внедрения системных, институциональных мер, способствующих этому.

Принятие Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» является, бесспорно, прогрессивным шагом в процессе реализации реформ по достижению прозрачности и подотчетности правительства, выполнению международных обязательств по обеспечению права на свободу информации, противодействию коррупции, а также в процессе выполнения принятых на себя обязательств в рамках международного сотрудничества с ОЭСР и партнерства в Инициативе прозрачности добывающих отраслей (ИПДО).

Но на практике ситуация изменяется медленно, несмотря на прогресс в законодательных реформах. Эта ситуация одинакова для всех категорий обладателей информации, к которым, в соответствии с Законом Республики Казахстан «О доступе к информации», относят не только государственные органы, но коммерческие предприятия и организации, субъекты квазигосударственного сектора, получатели бюджетных средств.

С одной стороны, такое широкое определение лиц, обязывающих раскрывать информацию о своей деятельности, является передовой практикой и значительным образом расширяет возможности всех пользователей информации. С другой стороны, закон не устанавливает механизмы мониторинга и контроля за выполнением требований о раскрытии информации коммерческими предприятиями и организациями, субъектами квазигосударственного сектора и другими, негосударственными, обладателями информации. Отсутствие институциональной поддержки значительным образом снижает эффективность принятых законодательных мер.

2.1. Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Безусловно, государственные органы, как центральные, так и местные, являются доминирующим обладателем информации в Казахстане, так как по роду своей деятельности наделены достаточно большим функционалом.

Проведение мониторинга показывает, что здесь имеются проблемы с выполнением многих требований закона. Так, Министерство информации и коммуникаций Республики Казахстан в 2016 году провело **мониторинг соответствия интернет-ресурсов центральных государственных органов** требованиям **статьи 16** Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»⁷. Согласно опубликованным отчетам, *«до сих пор большинство официальных интернет-ресурсов государственных органов не воспринимаются как эффективное средство доведения информации о своей деятельности до граждан. Необходима планомерная последовательная работа государственных органов по повышению эффективности официального интернет-ресурса путем регламентирования порядка его ведения и информационного наполнения, а также ориентированность на удовлетворение потребности пользователей в получении качественной информации»*⁸.

Из наиболее типичных нарушений требований статьи 16 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» отмечены:

- некорректная работа языковых версий сайтов государственных органов. Например, слабо проводится работа по информационному наполнению интернет-ресурсов материалами на английском языке;
- чаще всего на интернет-ресурсах раскрывается информация общего характера, статистика, связанная с деятельностью государственных органов, сведения о нормотворческой деятельности, информация об официальных мероприятиях с участием руководителей. Практически не раскрывается информация о проведении проверок, как правило, на интернет-ресурсе размещается план проверок, но отсутствуют результаты проведенных проверок;
- сведения об оказываемых государственных услугах предоставляются частично, с различной степенью детализации, обычно не по всем услугам. В большинстве случаев отсутствуют в простом и понятном виде сведения о порядке получения услуг;
- на интернет-ресурсах местных исполнительных органов (акиматы) слабо представлена справочная и консультационная информация для сельского населения о мерах государственной поддержки предпринимательской деятельности;

⁷ Статья 16 «Размещение информации на интернет-ресурсах» Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

⁸ Отчеты о мониторинге сайтов государственных органов за первое и второе полугодие 2016 года. Более подробная информация доступна по ссылке: <http://mic.gov.kz/ru/kategorii/tekushchaya-deyatelnost?page=1>

- большинство официальных интернет-ресурсов не соответствуют принципам юзабилити и неудобны для использования и т.д.

Отдельные нормы Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» были введены в действие позже, чем основной закон. Так, с 1 января 2017 года начала действовать норма о проведении онлайн-трансляций Палат Парламента РК, областных маслихатов и маслихатов городов Алматы и Астаны, а также об онлайн-трансляциях коллегиальных заседаний, проводимых по итогам года центральными исполнительными органами власти.

Мажилис Парламента Республики Казахстан⁹ стал проводить онлайн-трансляции пленарных заседаний еще в прошлом году. Однако в ходе проведения мониторинга установлено, что на сайте Мажилиса отсутствует архив онлайн-трансляций пленарного заседания палаты, результаты голосования депутатов по тем или иным законам, которые также должны находиться в открытом доступе, публиковаться на сайте Мажилиса Парламента Республики Казахстан.

Анализ показал, что министерства и агентства выполняют, в основном, требование закона об онлайн-трансляциях коллегиального заседания по итогам года. Онлайн-трансляции проходят на сайте **агентства «Bnews.kz»**¹⁰.

В двух министерствах - оборонной и аэрокосмической промышленности, а также по делам религий и гражданского общества онлайн-трансляции открытых заседаний коллегий не проводились по причине того, что они были созданы во второй половине 2016 года. Министерства обороны и внутренних дел открытые заседания коллегий не проводят, так как на данных заседаниях обсуждаются вопросы, предназначенные "для ограниченного круга лиц". Также отсутствуют на интернет-ресурсах архив трансляций, письменные стенограммы или принятые по итогам коллегиальных заседаний решения.

В тоже время, маслихаты областей и городов Алматы и Астаны **технической возможности для проведения онлайн-трансляций не имеют**. 11 областных маслихатов указали, что «для исполнения норм закона "О доступе к информации" в данное время не имеют оборудованного зала заседаний и только рассматривают возможность установки специального оборудования».

Из других проблем применения законодательства о доступе к информации со стороны государственных органов отмечаются: **недостаточно качественное и своевременное предоставление информации по письменным запросам, непредоставление информации по устным запросам, отсутствие необходимой информации, которая должна размещаться в помещениях обладателей информации**.

Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» предусматривает возможность устного запроса (очень узкий перечень информации, преимущественно контактного и справочного характера), письменного запроса и запроса в виде электронного документа (приравнивается к письменному запросу). Из-за отсутствия приоритетности закона о доступе к информации, на практике наблюдается смешение двух процедур запроса и получения информации, предусмотренных Законом Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» и **Законом Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»**¹¹.

К другим проблемам, связанным с получением информации по запросам, можно отнести:

⁹ Сайт Мажилиса Парламента Республики Казахстан. Больше информации доступно по ссылке: <http://www.parlam.kz/ru/mazhilis>

¹⁰ Информационное агентство «BNEWS.kz». Больше информации доступно по ссылке: www.bnews.kz

¹¹ Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года №221 «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000221_

- **несоблюдение сроков предоставления ответа.** Хотя на законодательном уровне установлен довольно «комфортный» срок предоставления ответа – 15 рабочих дней с возможностью однократного продления до 30-ти дней, на практике довольно часто информация предоставляется гораздо позже¹²;
- **предоставление информации не по существу запроса** или предоставление информации только на часть запроса;
- **«административная тишина» - полное игнорирование запроса;**
- **отказ в предоставлении запрашиваемых документов;**
- **неправомерное отнесение запрашиваемой информации к категории информации, ограниченной в доступе**¹³ и т.д.

Онлайн-опрос журналистов казахстанских СМИ, наиболее часто использующих письменную форму запроса информации, также выявил наиболее часто встречающиеся нарушения права на доступ к информации: **нарушение сроков ответа на запрос** (почти 80% от числа опрошенных), **ответ не по существу заданных вопросов** (почти 68%), **ответ только на «удобные» вопросы** (60%) и **отсутствие ответа вообще** (41%).

В соответствии со статьей 8 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации», к обладателям информации приравнены органы местного самоуправления – **сельские акимы**¹⁴. Закон предусматривает, что они обязаны не только публиковать общую информацию о своей деятельности, но и выполнять несколько специальных требований: публиковать отчеты о результатах проведенного мониторинга за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источниках местного самоуправления; а также протоколы схода местного сообщества или собрания местного сообщества, а также принятые на них решения.

Мониторинг выполнения этого требования закона показал, что информация по сельским округам слабо структурирована и редко обновляется. Графики встреч сельских акимов находятся в разделах районного акимата. Информация нередко устаревшая. Например, опубликован отчет акима округа только за 2015 год или план развития сельского округа на 2014 - 2016 годы. Остро стоит вопрос достоверности информации. Чаще всего отчеты о результатах мониторинга использования бюджетных средств и других источниках доходов не публикуются¹⁵.

2.2. Бюджетная прозрачность

Вопросам бюджетной прозрачности в Казахстане придается большое внимание, это также является приоритетом при реализации реформ государственного управления. Процесс расходования бюджетных средств – государственные закупки, государственный социальный или государственный информационный заказ, выполнение государственного задания субъектами квазигосударственного сектора – подвержен высоким коррупционным рискам.

¹² «Открытое и подотчетное правительство в Казахстане: тенденции позитивные или негативные?». Публикация доступна по ссылке: <http://www.zakon.kz/4863403-otkrytoe-i-podotchetnoe-pravitelstvo-v.html>

¹³ «В Павлодаре срочно «рассекретили» список получателей субсидий». Текст публикации доступен по ссылке: http://ratel.kz/raw/v_pavlodare_srochno_rassekretili_spisok_poluchatelej_subsidij

¹⁴ Статья 8 «Обладатели информации» Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

¹⁵ «Открытое и подотчетное правительство в Казахстане: тенденции позитивные или негативные?». Публикация доступна по ссылке: <http://www.zakon.kz/4863403-otkrytoe-i-podotchetnoe-pravitelstvo-v.html>

Получатели бюджетных средств - еще одна категория юридических лиц, которые в соответствии со статьей 8 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации». Бюджетный Кодекс Республики Казахстан определяет, что получатели бюджетных средств – **это физические и юридические лица, получающие бюджетные средства через администратора бюджетных программ и использующие их в рамках реализации бюджетных программ**¹⁶. То, есть это и коммерческие предприятия, которые участвуют в процессе государственных закупок, и НПО, получающие государственный социальный заказ, а также СМИ, которые выполняют государственный информационный заказ. Все они получают бюджетные деньги и должны обнародовать информацию о том, как и на что они расходуются.

Методом случайной выборки были выбраны для проведения мониторинга 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 сайтов исследуемых организаций не опубликована.

Частные предприятия были выбраны на **сайте государственных закупок**¹⁷. 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 заказчиков.

Освоение бюджетных средств в рамках выполнения **государственного задания**¹⁸ невозможно проследить, так как информации нет в открытом доступе, что является нарушением требований действующего законодательства Республики Казахстан при использовании средств республиканского бюджета и активов государства. НПО, получающие бюджетные средства в рамках государственного гранта или государственного социального заказа¹⁹, 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 в информационной сфере, присущи как администратору бюджетной программы, 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 программы.

¹⁶ Подпункт 12-3) пункта 1 статьи 3 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года №95. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_

¹⁷ Портал «Государственные закупки Республики Казахстан». Больше информации расположено по ссылке: <http://www.goszakup.gov.kz/?setlang=ru>

¹⁸ Государственное задание – распределение бюджетных средств на внеконкурсной основе среди субъектов квазигосударственного сектора. Статья 41 Бюджетного кодекса Республики Казахстан: «Государственное задание - заказ юридическим лицам с участием государства в уставном капитале, организациям, входящим в группу Фонда национального благосостояния, Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан и ее организациям, определяемым Правительством Республики Казахстан, автономному кластерному фонду, автономным организациям образования и их организациям, определяемый Правительством Республики Казахстан, на оказание отдельных государственных услуг, реализацию бюджетных инвестиционных проектов и выполнение других задач, направленных на обеспечение социально-экономической стабильности государства». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_

¹⁹ Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года №36 «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036_

Бюджетный Кодекс Республики Казахстан одним из принципов бюджетного процесса устанавливает **принцип транспарентности**, что означает обязательное опубликование нормативных правовых актов в области бюджетного законодательства Республики Казахстан, утвержденных (уточненных, скорректированных) бюджетов и отчетов об их исполнении, стратегических планов и отчетов об их реализации, о формировании и об использовании Национального фонда Республики Казахстан²⁰.

Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» определяет, что информация о формировании и расходовании средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты, **не может быть ограничена в доступе**²¹. Закон также обязывает обладателей информации – государственные органы, органы местного самоуправления и получателей бюджетных средств размещать на своих сайтах информацию о расходовании бюджетных средств.

Мониторинг открытости и прозрачности бюджетной информации²², который провели неправительственные организации, выявил следующие проблемы:

- большинство сайтов государственных органов содержат ту или иную информацию (82%), однако информация неполная, отсутствует системность и полнота публикаций в соответствии с требованиями законодательства;
- чаще всего государственные органы публикуют стратегические планы и годовые отчеты об исполнении республиканского бюджета, гораздо реже – бюджеты своих ведомств и отчеты об исполнении стратегических планов;
- актуальность бюджетной информации, размещаемой на сайтах государственных органов, находится на высоком уровне (79% сайтов содержат свежую бюджетную информацию за 2016-2017 год). Однако исследователи отмечают, что на отдельных сайтах в качестве единственной опубликована бюджетная информация за 2011-2014 годы;
- бюджетная информация публикуется в разных видах, формах и содержании, что затрудняет ее восприятие и понимание. Исследователи отмечают, что отсутствует единый стандарт предоставления бюджетной информации, либо государственные органы его не используют.

С 2011 года в Казахстане центральные исполнительные органы обязаны публиковать на своих сайтах **гражданский бюджет**²³ - нетехнической версией бюджета, публикуемой в доступной форме, и предназначенной для ознакомления общественности с основными параметрами государственного бюджета.

Представители неправительственных организаций отмечают, что за 2017 год по результатам мониторинга сайтов центральных государственных органов только 52% министерств публикует информацию в разделе «Гражданский бюджет», при этом 94% опубликованных гражданских бюджетов не соответствует требованиям. По их мнению, это связано с отсутствием определения «гражданский бюджет» в национальном законодательстве и четких критериев по его составлению. Министерство финансов –

²⁰ Пункт 4 статьи 4 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95. Текст кодекса доступен по ссылке: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_

²¹ Подпункт 9) статья 6 Закона Республика Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

²² «Прозрачность бюджетной информации в РК находится на низком уровне». Публикация доступна по ссылке:

https://total.kz/ru/news/obshchestvo/prozrachnost_byudjetnoy_informatsii_v_rk_nahoditsya_na_nizkom_urovne

²³ Приказ министра финансов Республики Казахстан от 27 июня 2011 года № 331 «Об утверждении Методики составления гражданского бюджета». Текст приказ доступен по ссылке: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31630402#pos=3;-183

единственный государственный орган, публикующий гражданский бюджет согласно всем требованиям и критериям²⁴.

2.3. Доступ к реестрам и базам данных государственных органов

В соответствии с передовой практикой ОЭСР государство должно предоставить открытый доступ к базам данных и различным реестрам, которые формируются и поддерживаются государственными органами, в порядке выполнения ими своих функций. Доступ к таким данным является хорошей возможностью для участия общества в реализации антикоррупционных реформ, так как способствует быстрому поиску информации при проведении антикоррупционных расследований со стороны гражданских активистов, блогеров, СМИ и НПО. Это также поощряет и мотивирует исследователей, экспертов и преподавателей, научных сотрудников проводить как можно больше исследований в антикоррупционной сфере, отслеживать, измерять и анализировать динамику антикоррупционных процессов в Казахстане.

Когда речь идет о доступе к государственным базам данным, реестрам, информационным системам, нужно понимать, что такой доступ есть у большого количества государственных служащих всех уровней, то есть определенной категории населения нашей страны, поэтому нет никаких причин не открывать такой доступ для остальной части населения. Чаще всего причиной, по которой доступ к таким данным остается все еще закрытым или ограниченно открытым, называют невозможность разглашения персональных данных. Однако заинтересованность общества и государства в эффективности антикоррупционных реформ должна превалировать над другими задачами, тем более, что технические средства позволяют предотвратить несанкционированное распространение персональных данных и информации ограниченного доступа.

Практика стран ОЭСР показывает, что для целей антикоррупционной борьбы желательно иметь открытый доступ к базам данных юридических лиц, недвижимого имущества, автотранспортных средств и земельному кадастру. Это минимальный набор сведений, которые позволяют выявить наличие движимого и недвижимого имущества, участие в коммерческой деятельности, аффилированность и взаимосвязи с другими юридическими лицами.

Эксперты ОЭСР отмечают²⁵, что из перечисленных выше государственных реестров практически все является закрытыми и недоступными для общественного доступа. 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.

²⁴ «Прозрачность бюджетной информации в РК находится на низком уровне». URL: https://total.kz/ru/news/obshchestvo/prozrachnost_byudjetnoy_informatsii_v_rk_nahoditsya_na_nizkom_urovne

²⁵ Отчет четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией «Антикоррупционные реформы в Казахстане». URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-RUS.pdf>

Реестр юридических лиц доступен с ограничениями на портале «Электронное правительство»²⁶. Пользоваться этим сервисом могут только зарегистрированные пользователи портала, имеющие электронно-цифровую подпись. Информация предоставляется в виде справок и отражает данные запрашивающего лица, что исключает анонимность и безопасность для расследователей и изобличителей коррупции. Для того, чтобы получить сведения об участии физического лица в коммерческих предприятиях, необходимо выполнить достаточно много условий: наличие ЭЦП, соответствующих сертификатов безопасности, ключей и т.д. Например, было установлено, что для получения справки, содержащей сведения о руководителях, учредителях и регистрационных действиях **одного** юридического лица, требует 22 «клика»²⁷.

В открытом доступе находится информация об административных и уголовных правонарушениях, онлайн-сервисы по проверке штрафов, справок, обращений и т.д.

Веб-портал электронных закупок²⁸ ранее был открыт для общественного доступа, однако сейчас для доступа к информации на портале требуется регистрация пользователя и наличие сертификата безопасности.

Эксперты ОЭСР рекомендуют размещение информации из баз данных и реестров государственных органов в виде открытых данных²⁹.

2.4. «Электронное правительство»

Веб-портал «Электронное правительство Республики Казахстан»³⁰ представляет для населения возможность получения государственных услуг онлайн. Это позитивный и очень эффективный инструмент для снижения уровня коррупции в государственных органах, так как устраняется необходимость личного контакта с государственным служащим и, соответственно, не создается возможность для коррупционной практики.

Отметим, что «Электронное правительство» развивается успешно и становится все более и более популярным. По итогам 2016 года во всемирном рейтинге е-правительства и е-участия³¹ Казахстан занимает 33-е место среди 195-ти государств.

Проблемные аспекты деятельности «Электронного правительства» касаются сложности в использовании ЭЦП и сертификатов безопасности, что делает возможным получение услуг в формате онлайн, прерогативой только для «цифрового» поколения граждан Казахстана.

Кроме этого, из-за отсутствия открытого доступа к государственным информационным системам, базам данных и реестрам государственных органов, содержащаяся там информация предоставляется в виде справок и получение одной справки признается

²⁶ URL: <https://goo.gl/8iY6Lo>

²⁷ «Доступность КЗ». URL: <https://esquire.kz/dostupnosty-kz/>

²⁸ URL: www.goszakup.gov.kz/

²⁹ Отчет четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией «Антикоррупционные реформы в Казахстане». URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-RUS.pdf>

³⁰ Веб-портал «Электронное правительство Республики Казахстан» доступен по ссылке: <http://egov.kz/cms/ru>

³¹ Данные рейтинга доступны по ссылке: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> ; <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/87-Kazakhstan>

оказанной государственной услугой. Например, самой популярной государственной онлайн-услугой является **услуга по выдаче адресных справок**. То есть, важный и действительно ценный потенциал электронного правительства, который заключается в сокращении документооборота, экономии времени и ресурсов государственных органов при предоставлении услуг населению, повышении качества этой работы подменяется функцией справочного онлайн-бюро.

2.5. «Открытое правительство»

Под понятием «открытое правительство» понимается набор системных и институциональных мер, направленных на достижение прозрачности и подотчетности государственного управления (создание сети уполномоченных должностных лиц в каждом государственном органе по обеспечению выполнения требований законодательства о доступе к информации, постоянное обучение, переобучение и повышение квалификации; разработка методических пособий и рекомендаций для различных категорий обладателей информации и т.д.).

В первую очередь, это принципы, закрепленные на законодательном уровне и устанавливающие приоритет раскрытия информации о деятельности государственных органов. Во вторую очередь, это система механизмов и процедур, позволяющих на институциональном уровне воплотить законодательные требования.

В Казахстане под открытым правительством понимается портал с одноименным названием. Пункт 7 статьи 10 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» предусматривает способы обеспечения доступа к информации. Один из способов – размещение информации на соответствующих компонентах веб-портала "Электронного правительства". Портал «Открытое правительство» состоит из следующих компонентов: «Открытые данные», «Открытые НПА», «Открытые бюджеты», «Открытые диалог», «Оценка эффективности деятельности государственных органов»³².

Статья 17 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» предусматривает процедуру размещений информации на этом портале обладателями информации.

В целом, развитие портала «Открытое правительство» позитивно влияет на внедрение и развитие прозрачного и подотчетного правительства, а также на развитие гражданских инициатив. Но пока высокий потенциал «Открытого правительства» не используется в полной мере из-за отсутствия эффективной стратегии по продвижению этого портала, популяризации возможностей и инструментов, которые действуют и которые можно использовать, в том числе для целей раскрытия информации и борьбы с коррупцией. По результатам мониторинга были выявлены следующие проблемы:

КОМПОНЕНТ «ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ»³³

- перечень наборов, открытых данных утверждается самим государственным органом, зачастую в утвержденные перечни входит та же информация, что и обнародуется на сайте государственного органа. Поэтому наборы открытых данных в своем большинстве не востребованы и не вызывают интереса для дальнейшего распространения;

³² Портал «Открытое правительство» доступен по ссылке: <https://open.egov.kz/>

³³ Открытые данные: <https://data.egov.kz/>

- отсутствует геолокация в адресах;
- заявки пользователей на опубликование конкретных наборов данных, которые их интересуют, не выполняются;
- наборы открытых данных не актуализируются обладателями информации и поэтому иногда представляют собой набор устаревшей информации;
- открытые данные не интегрированы с другими базами данных и государственными реестрами.

КОМПОНЕНТ «ОТКРЫТЫЕ НПА»³⁴

- некорректное размещение проектов НПА, без соответствия рубрикаторов и структуры;
- возможность комментирования проектов НПА только при наличии ЭЦП, что значительно сужает возможности гражданского участия в законотворческой деятельности;
- отсутствие информации на интернет-ресурсе государственного органа о проведении общественного обсуждения проекта НПА на портале «Открытое правительство», поэтому статистика по посещаемости и комментированию проектов НПА находится на низком уровне (на 19 000 проектов НПА получено 1 500 комментариев);
- не достаточен срок для комментирования проектов НПА – 10 рабочих дней. Не своевременно предоставляется информация и итоговое решение по оставленному комментарию;
- не публикуется итоговая, принятая, редакция НПА.

КОМПОНЕНТ «ОТКРЫТЫЕ БЮДЖЕТЫ»³⁵

- невозможность комментирования проектов бюджетных программ и отчетов о выполнении бюджетных программ без ЭЦП;
- отсутствует конструктор данных по проектам бюджетных программ, позволяющий анализировать данные и облегчающий восприятие бюджетной информации;
- не публикуются гражданские бюджеты для облегчения восприятия населением бюджетной информации;
- поиск работает некорректно, нет функции расширенного поиска;
- нет интеграции с ИС Е-Минфин и интернет-ресурсами государственных органов.

КОМПОНЕНТ «ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ»³⁶

- государственные органы неполноценно используют портал для ответа на запросы и допускают нарушение сроков, неполные ответы и игнорирование запросов. Так, были направлены запросы на имя руководителей министерств, областей и городов республиканского значения (Блог-платформа). 14 министерств в разных объемах предоставили ответ в положенный срок, за исключением Министерства иностранных дел РК. Из них лишь 3 ведомства предоставили полный ответ на все 4 вопроса. И только 2 отправили ответ на указанную электронную почту. Из 12 областных акимов лишь 9 предоставили ответ. Из них акимом

³⁴ Открытые НПА: <https://legalacts.egov.kz/>

³⁵ Открытые бюджеты: <https://budget.egov.kz/>

³⁶ Открытый диалог: <https://dialog.egov.kz/>

Акмолинской области ответ дан с опозданием 1 сутки, Костанайской области – на 15 дней, Кызылординской – на 50 дней, Мангистауской – на 75 дней. 5 акиматов предоставили полный исчерпывающий ответ и лишь четверо направили его на указанную в запросе электронную почту. Акиматы Жамбылской, Карагандинской и Южно-Казахстанской областей абсолютно проигнорировали запрос.³⁷

- отсутствует интеграция с интернет-ресурсами государственных органов и государственными информационными системами;
- нет возможности обращаться на блог-платформу без наличия ЭЦП.

КОМПОНЕНТ «ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ»³⁸

- отсутствует возможность для граждан, НПО или общественных советов оценивать эффективность деятельности государственных органов или комментировать отчеты о выполнении стратегических планов или планов развития территорий.

³⁷ «Открытое и подотчетное правительство в Казахстане: тенденции позитивные или негативные?». URL: <http://www.zakon.kz/4863403-otkrytoe-i-podotchetnoe-pravitelstvo-v.html>

³⁸ Оценка эффективности деятельности государственных органов: <https://evaluation.egov.kz/>

3. ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ КВАЗИГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Особенность казахстанского закона в том, что его сфера действия охватывает не только государственную службу, но и частный сектор, а также квазигосударственный сектор. Субъекты квазигосударственного сектора определяются Бюджетным кодексом Республики Казахстан как государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан³⁹. Соответственно, они являются также получателями бюджетных средств.

3.1. Доступ к информации

Статья 16 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» содержит детальную регламентацию и перечень информации, которая подлежит обнародованию обладателями информации путем её размещения на интернет-ресурсах. Пункт 10 статьи 16 Закона «О доступе к информации» предусматривает, что **«на интернет-ресурсах получателей бюджетных средств размещается информация, касающаяся использования средств, выделенных из государственного бюджета, и не отнесенная к информации с ограниченным доступом»**⁴⁰.

Сейчас в Казахстане, по данным реестра государственного имущества, действуют 25 063 юридических лица с государственным участием⁴¹. Все они, как указано выше, приравнены к обладателям информации и обязаны раскрывать информацию о своей деятельности, предусмотренную законом. Специальными требованиями закона к квазигосударственному сектору является обязанность публиковать на своих интернет-ресурсах данные о расходовании бюджетных средств, сведения о вакантных должностях и квалификационные требования.

³⁹ Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

⁴⁰ Пункт 10 статьи 16 «Размещение информации на интернет-ресурсах» Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

⁴¹ Реестр государственного имущества Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан. Больше информации доступно по ссылке: <https://www.gosreestr.kz/ru/>

3.2. Финансовая прозрачность деятельности квазигосударственного сектора

В ходе проведения мониторинга были изучены и проанализированы интернет-ресурсы 70 субъектов квазигосударственного сектора, которые получили бюджетные средства для выполнения государственного задания в 2016 году⁴². Было выявлено, что только 18 предприятий с государственным участием публикуют - в той или иной форме - свою финансовую отчетность на своих сайтах. На 27-ми сайтах из 70 была опубликована информацию о вакантных должностях и квалификационных требованиях к ним.⁴³

Информация, касающаяся использования средств, выделенных из государственного бюджета, и не отнесенная к информации с ограниченным доступом, недоступна для ознакомления, анализа и мониторинга на сайтах исполнителей государственного задания. Она также не была предоставлена по письменным запросам. Отсутствие отчетности о расходовании бюджетных средств через участие в системе государственных закупок (получение государственного социального заказа или государственного гранта), является прямым нарушением требований Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» по раскрытию информации о расходовании бюджетных средств.

3.3. Государственные закупки и другие формы бюджетного финансирования субъектов квазигосударственного сектора

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)⁴⁴.

⁴² Постановление Правительства Республики Казахстан №972 от 8 декабря 2015 года «О реализации Закона Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2016-2018 годы». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500000972>

⁴³ «Открытое и подотчетное правительство в Казахстане: тенденции позитивные или негативные?». URL: <http://www.zakon.kz/4863403-otkrytoe-i-podotchetnoe-pravitelstvo-v.html>

⁴⁴ 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

Распределение бюджетных средств по методу государственного задания имеет несколько принципиальных отличий от финансирования в рамках государственных закупок⁴⁵.

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 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**⁴⁶.

Вся 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.

⁴⁵ Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗРК «О государственных закупках». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

⁴⁶ 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>

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 программы⁴⁷.

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:**

- 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;
- 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;
- 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;
- освоение бюджетных средств в рамках выполнения государственного задания происходит с нарушениями требований действующего законодательства РК при использовании средств республиканского бюджета и активов государства.

⁴⁷ «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/>

4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

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.

В соответствии с **Законом Республики Казахстан «О государственных закупках»⁴⁸**, 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»⁴⁹ 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

⁴⁸ Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года №434 «О государственных закупках». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

⁴⁹ Статья 12 «Реестры, формируемые в сфере государственных закупок» Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года №434 «О государственных закупках». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434#z12>

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».⁵⁰

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 обладателями информации и обязаны обнародовать информацию о расходовании бюджетных средств на своих интернет-ресурсах⁵¹.

Общие проблемы, связанные с регулированием сферы государственных закупок в Казахстане, влияют на низкий уровень прозрачности и подотчетности как поставщиков, так и заказчиков. К таким проблемам можно отнести:

- **большое количество видов деятельности, в которых осуществляются государственные закупки неконкурентными методами, например, из одного источника.** В соответствии с Законом Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года «О государственных закупках» это перечень из более, чем 50-ти наименований⁵².
- **исключение закупок в квазигосударственном секторе из сферы деятельности закона о государственных закупках**⁵³. По некоторым данным, объем закупок в квазигосударственном секторе находится примерно на том же уровне в денежном исчислении, что и объем государственных закупок;
- **отсутствие требований по предоставлению и публикации поставщиками антикоррупционных заявлений и деклараций,** что является распространенной практикой при осуществлении государственных закупок в странах-членах ОЭСР;
- **невыполнение требований по обнародованию информации о расходовании бюджетных средств в соответствии с требованиями Закона Республики Казахстан «О доступе к информации».**

⁵⁰ URL: http://portal.goszakup.gov.kz/portal/index.php/ru/public_careless/index#

⁵¹ 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». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

⁵² Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434 «О государственных закупках», глава 7. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

⁵³ Там же, статья 1. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

5. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ

Повышение уровня прозрачности и подотчетности в правоохранительных и судебных органах решает сразу несколько задач. Во-первых, таким образом обеспечивается адекватность и приемлемость принимаемых процессуальных мер и решений в отношении сторон процесса. Во-вторых, значительно снижаются риски совершения коррупционных правонарушений в судебной системе, в правоохранительных органах и в органах прокуратуры. В-третьих, повышается уровень доверия правоохранительным органам и судам со стороны общества, повышается подотчетность этих структур обществу.

Необходимость повышения уровня открытости, прозрачности и подотчетности признается в нескольких концептуальных документах, принятых Верховным Судом Республики Казахстан и Генеральной Прокуратурой Республики Казахстан:

- Концепция взаимодействия судов Республики Казахстан со СМИ⁵⁴;
- Концепция дальнейшей информатизации судебной системы⁵⁵;
- Стратегический план Генеральной прокуратуры Республики Казахстан на 2017-2021 годы⁵⁶.

5.1. Гласность и открытость судебных процессов

Доступ к информации о деятельности органов судебной власти обусловлен задачами, которые возложены на судебную систему. Во-первых, это доступ к информации об отправлении правосудия и к процессуальным документам по конкретным делам. Во-вторых, это доступ к информации о деятельности самой судебной системы, порядку и итогам отбора судей, деятельности коллегиальных органов судебной системы, судебным архивам, статистики и данным по правонарушениям, совершенными судьями, финансирования

⁵⁴ Концепция взаимодействия судов Республики Казахстан со СМИ, утверждена распоряжением Председателя Верховного Суда Республики Казахстан от 28 апреля 2016 года №6001-16-7-4/87. URL: <http://sud.gov.kz/rus/content/deystvuyushchie-i-razrabatyvaemye-konceptualnye-dokumenty-i-celevye-programmy>

⁵⁵ Концепция дальнейшей информатизации судебной системы Республики Казахстан, утверждена распоряжением Председателя Верховного суда Республики Казахстан от 04 июня 2012 года №194. URL: <http://sud.gov.kz/rus/content/deystvuyushchie-i-razrabatyvaemye-konceptualnye-dokumenty-i-celevye-programmy>

⁵⁶ Стратегический план Генеральной прокуратуры Республики Казахстан на 2017-2021 годы, утвержден приказом Генерального прокурора Республики Казахстан от 26 декабря 2016 года №196. URL: <http://prokuror.gov.kz/sites/default/files/u12/files/sp-gp-21-10-rus.pdf>

судебной системы и другой информации, которая является общественно-значимой и востребованной.

Если затрагивать вопросы отправления правосудия по административным, гражданским и уголовным делам, то гласность судебного процесса определена соответствующими положениями **Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан**⁵⁷, **Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан**⁵⁸ и **Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан**⁵⁹. Информация обо всех назначенных к рассмотрению делах размещается в автоматизированном режиме на интернет-ресурсах судов через **информационную систему «Төрелік»**⁶⁰.

Системами аудио- и видеofиксации оснащено 1 396 залов судебного заседания. Ведение протоколов судебных заседаний с применением электронного оборудования обеспечивает прозрачность и фиксацию хода судебного процесса, обеспечивает простой и легкий доступ к протоколам как участников процесса, так и председательствующим судей⁶¹.

Деятельность по отправлению правосудия по конкретным делам осуществляется в электронном режиме, начиная от возможности подачи иска онлайн, заканчивая подачей жалоб для пересмотра решения или приговора также в режиме онлайн. Для этого разработана и внедрена **информационная система «Судебный кабинет»**⁶².

Кроме этого, обязательствам по достижению открытости, прозрачности и подотчетности правосудия отвечает внедрение еще одной информационной системы – **системы «Единая автоматизированная информационно-аналитическая система судебных органов Республики Казахстан» (ЕАИАС)**⁶³. Эта система регламентирует порядок приема, учета и обработки в системе «Единая автоматизированная информационно-аналитическая система судебных органов Республики Казахстан» электронных исковых заявлений, электронных ходатайств о предоставлении протокола судебного заседания, электронных замечаний на протокол судебного заседания, переданных в форме электронного документа, а также подготовку и предоставление протоколов судебного заседания и судебных актов в форме электронного документа заявителям на портал «Электронного правительства» Республики Казахстан⁶⁴.

⁵⁷ Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года №377. Статья 19 «Гласность судебного разбирательства». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377>

⁵⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года №231. Статья 29 «Гласность». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231>

⁵⁹ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года №235. Статья 21 «Гласность производства по делам об административных правонарушениях». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>

⁶⁰ Более подробная информация по ссылке: <http://krg.sud.kz/rus/schedule/appeal/civil>

⁶¹ Приказ руководителя Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном суде Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года №6001-15-7-6/486 «Об утверждении Правил технического применения средств аудио-, видеозаписи, обеспечения фиксации хода судебного заседания, хранения, уничтожения аудио-, видеозаписи, доступа к аудио-, видеозаписи». URL: <http://sud.gov.kz/rus/content/ob-utverzhenii-pravil-tehnicheskogo-primeneniya-sredstv-audio-ili-videozapisi>

⁶² Инструкция о порядке подачи в суд электронных документов посредством электронного информационного сервиса «Судебный кабинет», утверждена распоряжением руководителя Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном суде Республики Казахстан от 28 ноября 2014 года №533. URL: <http://sud.gov.kz/rus/content/instrukciya-o-poryadke-podachi-v-sud-elektronnyh-dokumentov-posredstvom-elektronnogo>, а также по ссылке: <http://office.sud.kz/>

⁶³ Инструкция о порядке приема и учета электронных исковых заявлений и других электронных документов, переданных посредством портала «электронного правительства» Республики Казахстан. URL: <http://sud.gov.kz/rus/content/instrukciya-o-poryadke-priema-i-ucheta-elektronnyh-iskovyh-zayavleniy-i-drugih-elektronnyh-0>

⁶⁴ Более подробная информация доступна по ссылке: http://egov.kz/cms/ru/categories/court_proceedings

5.2. Опубликование судебных актов

Принятые в ходе рассмотрения конкретных судебных дел судебные акты подлежат опубликованию в соответствии с [Правилами о порядке работы и сопровождения интернет-ресурса Верховного суда Республики Казахстан, местных и других судов](#). В соответствии с этими Правилами не подлежат публикации судебные акты:

- 1) по всем делам, рассмотренным в закрытом судебном производстве;
- 2) по гражданским, уголовным и административным делам, связанным с привлечением к ответственности несовершеннолетних либо вопросами защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;
- 3) по делам о применении принудительных мер медицинского характера, по заявлениям о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар;
- 4) по заявлениям о признании гражданина ограниченно дееспособным или недееспособным;
- 5) по делам об установлении неправильностей записей актов гражданского состояния;
- 6) по делам о преступлениях, за совершение которых предусмотрена уголовная ответственность в виде смертной казни или пожизненного лишения свободы;
- 7) по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности;
- 8) по делам о преступлениях, содержащих признаки экстремизма;
- 9) по делам о террористических преступлениях;
- 10) по заявлениям о признании иностранной или международной организации, осуществляющей экстремизм или террористическую деятельность на территории и (или) другого государства, экстремистской или террористической, в том числе об установлении изменения ею своего наименования, а также о признании информационных материалов, ввозимых, издаваемых, изготавливаемых и (или) распространяемых на территории, экстремистскими или террористическими;
- 11) по заявлениям о признании интернет-казино, продукции иностранного средства массовой информации, распространяемой на территории, содержащей информацию, противоречащую законодательным актам, незаконными.

Созданы и действуют две информационных системы по опубликованию судебных актов:

- 1) в [сервисе «Справочник по судебным делам»](#);
- 2) в [сервисе «Банк судебных актов Верховного Суда и местных судов»](#)⁶⁵.

Сервисы обеспечивают доступ к полнотекстовым файлам судебных актов по делам, рассмотренным Верховным судом Республики Казахстан, областными, районными и приравненными к ним судами.

5.3. Доступ к судебным документам

Для обеспечения доступа к судебным документам, а также для формирования единообразной судебной практики внедрен еще один [электронный сервис «Форум «Талдау»](#)⁶⁶. В его основе Единый классификатор категорий дел и материалов, обобщений судебной практики и Банка судебных актов. Там же публикуются нормативные постановления Верховного суда Республики Казахстан.

⁶⁵ Более подробная информация доступна по ссылке: <http://sud.gov.kz/rus/content/bank-sudebnyh-aktov-0>

⁶⁶ Более подробная информация доступна по ссылке: <http://office.sud.kz/forumTaldau/index.xhtmll>

Сервис структурирован по разделам:

- 1) гражданские дела и материалы;
- 2) административные дела;
- 3) уголовные дела и материалы, а также по категориям дел.

Помимо содействия судам в формировании единообразной судебной практики, «Форум «Талдау» осуществляет мониторинг качества судебных актов, анализ результатов текущей деятельности судов, информационное обеспечение участников судебных разбирательств, практикующих юристов, использование в научной и исследовательской деятельности.

5.4. Доступ к информации о деятельности коллегиальных органов судебной системы

В 2015 году в Казахстане был принят **Закон Республики Казахстан «О Высшем Судебном совете»⁶⁷**. В соответствии с ним, **Высший Судебный совет**⁶⁸ – это коллегиальный орган, *«создаваемый в целях обеспечения конституционных полномочий Президента Республики Казахстан по формированию судов, гарантий независимости судей и их неприкосновенности»*.

Закон устанавливает, что заседания Высшего Судебного совета проводятся открыто и гласно⁶⁹. Представители общественности и аккредитованные журналисты вправе присутствовать на заседаниях Высшего Судебного совета и производить фото- и видеосъемку, и аудиозапись, не препятствуя их ходу. Решения размещаются на интернет-ресурсе Высшего Судебного совета.

Заседания Квалификационной комиссии при Высшем Судебном совете также проводятся открыто и гласно, и на интернет-ресурсе обычно размещаются:

- 1) списки лиц, сдавших квалификационный экзамен и его типовые вопросы,
- 2) объявления о проведении конкурсов на занятие вакантных судейских должностей,
- 3) списки лиц, допущенных к участию в конкурсе,
- 4) графики пленарных заседаний соответствующих областных судов, Верховного суда Республики Казахстан, Советов по взаимодействию с судами и их решения по итогам обсуждения кандидатов на судейские должности (последние также публикуются в местных СМИ),
- 5) списки лиц, рекомендованных на занятие вакантных судейских должностей.

Информация о наложении Высшим Судебным советом дисциплинарных взысканий не публикуется. Также не публикуется на сайте информация о жалобах, которые поступают уполномоченным по этике, статистика по привлечению судей к ответственности и другая информация, которая может иметь общественно-значимый характер.

⁶⁷ Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года №436 «О Высшем Судебном совете». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000436>

⁶⁸ Официальный интернет-ресурс Высшего Судебного совета доступен по ссылке: <http://vss.gov.kz/>

⁶⁹ Статья 8 «Заседания Совета» Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года №436 «О Высшем Судебном совете». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000436>

5.5. Взаимодействие судебной системы со средствами массовой информации

В 2016 году была принята **Концепция по взаимодействию судов со СМИ**⁷⁰, нацеленная на институциональное развитие сотрудничества судов со СМИ.

«Взаимодействие с журналистами и общественностью в местных судах возложено преимущественно на пресс-службы и пресс-секретарей. Судьи и представители профильных структур канцелярий судов задействованы в этой работе недостаточно активно. Многие сотрудники пресс-служб и судьи не имеют соответствующего опыта в общении с журналистами. Как следствие, наблюдается недостаток информации и профессиональных оперативных комментариев в СМИ, понятных для большого круга лиц, разъяснений мотивов и законных оснований принятых судебных актов. Это порождает в обществе не основанные на фактах догадки и предположения по тем или иным делам, снижая уровень доверия к работе судов.

Местные суды не всегда своевременно и адекватно реагируют на критику СМИ, а также неправительственных организаций о недостатках деятельности судов, не информируют население о принимаемых мерах по решению имеющихся проблем и устранению негативных явлений.

Все это также создают предпосылки для восприятия широкими слоями общества судебной системы как закрытой корпорации. Негативные представления формируются и непосредственно в отношении судей. Зачастую население воспринимает их как отдельную привилегированную группу, живущую по своим собственным правилам».

Из Концепции взаимодействий судов Республики Казахстан со средствами массовой информации

После принятия Концепции во всех судах были созданы отделы информационного обеспечения и начали функционировать институты судей-координаторов по взаимодействию со СМИ. Судебными органами налажено взаимодействие с редакциями всех СМИ независимо от форм собственности. Во всех судах созданы мобильные группы, работающие на основе критических материалов в СМИ, оперативно реагирующие на общественные вызовы по тем или иным вопросам.

Тем не менее, журналисты казахстанских СМИ все еще отмечают факты недопущения на открытые судебные процессы⁷¹, сложности с доступом к информации из судебных архивов, недостаточное взаимодействие с судьями-координаторами.

⁷⁰ Концепция взаимодействия судов Республики Казахстан со СМИ, утверждена распоряжением Председателя Верховного Суда Республики Казахстан от 28 апреля 2016 года №6001-16-7-4/87. URL: <http://sud.gov.kz/rus/content/deystvuyushchie-i-razrabatyvaemye-konceptualnye-dokumenty-i-celevyye-programmy>

⁷¹ По данным мониторинга Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз». Более подробная информация доступна на сайте: www.adilsoz.kz

6. РЕКОМЕНДАЦИИ

В СФЕРЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

- Пересмотреть законодательные положения о доступе к информации и привести их в соответствие с международными стандартами и передовой практикой стран-членов ОЭСР.
- Установить приоритет раскрытия информации о деятельности государственных органов, а также установить ограниченный перечень исключений из общего правила раскрытия информации.
- 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.
- 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».

В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПРОЗРАЧНОСТИ

- Пересмотреть требования и методику по публикации гражданских бюджетов центральными исполнительными органами власти.
- Разработать методические рекомендации для получателей бюджетных средств и администраторов бюджетных программ по обнародованию информации о расходовании бюджетных средств на их сайтах.
- Рассмотреть возможность дополнения договорной документации при выполнении государственных закупок, государственного информационного заказа и государственного социального заказа пунктами об обязательном опубликовании информации о получении и расходовании бюджетных средств.
- Внести в техническую спецификацию при осуществлении государственных закупок пункт об обязательной публикации данных о получении и расходовании бюджетных средств.

- Для исполнителей государственного задания предусмотреть обязанность публиковать сведения о получении и расходовании бюджетных средств
- Рассмотреть возможность предварительной публикации и обсуждения заявок на получение государственного задания.

В СФЕРЕ ДОСТУПА К РЕЕСТРАМ И БАЗАМ ДАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

- 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

ПО ВНЕДРЕНИЮ ПРИНЦИПОВ «ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

- Определить на законодательном уровне понятие «открытое правительство», а также выработать принципы, в соответствии с которыми реализует свои функции открытое правительство.
- **По компоненту «Открытые данные»:**
 - исключить дублирование перечня наборов, открытых данных с информацией, публикуемой на сайте. Для этого рекомендовать утверждение перечня наборов, открытых данных уполномоченным органом, исходя из востребованности открытых данных у населения.
 - интегрировать наборы открытых данных с другими базами данных и государственными реестрами.
- **По компоненту «Открытые НПА»:**
 - рекомендовать отказаться от использования ЭЦП при комментировании проекта НПА;
 - обязать государственный орган проводить информационную и разъяснительную работу по публичному обсуждению проектов НПА;
 - рекомендуется размещать итоговый принятый вариант НПА.
- **По компоненту «Открытые бюджеты»:**
 - рекомендовать использовать и применять конструктор данных по проектам бюджетных программ, позволяющий анализировать данные и облегчающий восприятие бюджетной информации;
 - публиковать гражданские бюджеты для облегчения восприятия населением бюджетной информации.

ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК, В ТОМ ЧИСЛЕ В КВАЗИГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

- 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.

В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ

- Публиковать данные о деятельности Высшего Судебного Совета, статистику по совершенным судьями нарушениям, а также мер взысканий, которые были к ним применены
- Исключить запрет на присутствие журналистов в открытых судебных процессах, создавать условия для распространения информации о деятельности судов через систему судей-координаторов по работе со СМИ.