



КОМИТЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И
СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЕ
МАЖИЛИСА ПАРЛАМЕНТА РК



ФРАКЦИЯ ПАРТИИ «НҰР ОТАН»
в МАЖИЛИСЕ ПАРЛАМЕНТА РК

ПРАВОВОЙ СОВЕТ ПРИ ПАРТИИ «НҰР
ОТАН»



СИСТЕМА ООН В КАЗАХСТАНЕ



Посольство
Великобритании
Астана

ПОСОЛЬСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИИ
АСТАНА

ОБСЕ Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе
Офис программ в Астане

ОФИС ПРОГРАММ ОБСЕ В АСТАНЕ



ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ, КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Астана, 2015

Международная научно-практическая конференция

**ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ, КАК ФАКТОР
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

*25 сентября, 2015 года
г. Астана*

Астана, 2015



Сборник материалов Международной научно-практической конференции «ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ, КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ» - Астана, 2015 – 75 С.

Настоящий Сборник опубликован Центром исследования правовой политики. Мнения и взгляды, содержащиеся в материалах, не отражают точку зрения организаторов конференции.

25 сентября 2015 года в городе Астане состоялась Международная научно-практическая конференция «Доступ к информации и общественное участие как фактор обеспечения прозрачности и эффективности деятельности государственных органов». Эксперты и участники конференции обсудили законопроекты «О доступе к информации», «Об общественных советах» и «О противодействии коррупции».

Необходимость и актуальность разработки указанных выше законопроектов были вызваны проведением антикоррупционных реформ и реализацией пяти институциональных реформ, провозглашенных Президентом Республики Казахстан Н.А.Назарбаевым, а также программой модернизации «100 конкретных шагов». Одна из реформ предполагает внедрение и развитие транспарентного и подотчетного государства, следование Инициативе ООН «Открытое правительство». Одним из механизмов такого преобразования является принятие Закона Республики Казахстан «О доступе к информации». Повышение роли общества в управлении делами государства обеспечивалось с помощью законопроекта «Об общественных советах». Законопроект «О противодействии коррупции» стал ключевым фактором реализации второго этапа антикоррупционных реформ в Казахстане.

В конференции приняли участие депутаты Парламента Республики Казахстан, представители Верховного Суда, Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции, адвокатуры, ведущие международные и национальные эксперты, представители государственных органов, академических кругов, общественных и международных организаций. Конференция была организована Комитетом по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента РК, Правовым советом при партии «Нұр Отан», Фракцией партии «Нұр Отан», Офисом программ ОБСЕ в Астане, Системой ООН в Казахстане и Центром исследования правовой политики при финансовой поддержке Посольства Великобритании в Астане.

СОДЕРЖАНИЕ

Независимый орган контроля за соблюдением законодательства о доступе к информации – эффективный институт обеспечения права на доступ к информации в Венгрии	
<i>Атилла ПЕТЕРФАЛВИ, Директор национального управления по защите и свободе информации, PhD в области права международной торговли, Венгрия</i>	5
Деятельность Комиссара по доступу к информации в Словении	
<i>Полона ТЕПИНА, Международный Советник по юридическим вопросам Комиссара по Информации Словении, Магистр международного права</i>	10
Функциональность института Комиссара по Информации Словении	
<i>Мотя ПРЕЛЕСНИК, Комиссар по Информации Республики Словения</i>	13
Анализ проекта закона Республики Казахстан «Об общественных советах»	
<i>Карл Александр БЛАНКЕНАГЕЛ, Профессор кафедры публичного права, русского права и сравнительного правоведения юридического факультета Университета им. Гумбольта (Берлин, ФРГ), постоянный доцент Центрального Европейского Университета (Будапешт, Венгрия)</i>	14
Вопросы и перспективы правовой регламентации деятельности общественных советов в Республике Казахстан	
<i>Бауржан Султанович УАКПАЕВ, Директор Института гуманитарных исследований и проектов, член Правового совета при партии «Нұр Отан»</i>	22
Законопроект «Об общественных советах»: перспективы внедрения	
<i>Марьяна ЗАХАРЧЕНКО, Консультант Академии государственного управления при Президенте РК</i>	27
Экспертиза законопроекта Республики Казахстан «О противодействии коррупции»	
<i>Денис Яковлевич ПРИМАКОВ, главный юрист Трансперенси Интернейшнл Россия Центр антикоррупционных исследований и инициатив, к.ю.н.</i>	38

Анализ проекта закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции»

Денис Яковлевич ПРИМАКОВ, главный юрист Трансперенси Интернейшнл Россия Центр антикоррупционных исследований и инициатив, к.ю.н. **58**

ПРИЛОЖЕНИЯ **63**

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Программа конференции **63**

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Список участников **67**

НЕЗАВИСИМЫЙ ОРГАН КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ – ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТИТУТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В ВЕНГРИИ

Европейский Союз (ЕС) основывается на уважении достоинства человека, свободы, демократии, равенстве, верховенстве права и правах человека, включая права меньшинств. Государства - члены ЕС разделяют эти ценности: они являются обществами, приверженными принципам плюрализма, запрещения дискриминации, принципам толерантности, справедливости, солидарности и равенства полов.

В Центральной и Восточной Европе падение Коммунизма и политический переход к демократии, а также верховенство права являлись важным фактором в принятии Законов о Свободе Информации. В Венгрии, одной из целей революции верховенства права в 1989 была гарантия каждого использовать контроль над своей персональной информацией и иметь доступ к общественной информации. В отношении к последней конституциональной реформе Венгрии, законодательный орган не внес изменения в информационные права, трансформировав только институциональную основу.

Тогда и сейчас - комиссар по информации и новые полномочия

Как вы возможно знаете, уникальное правовое решение Венгрии обеспечивает безопасность как информационных прав - право на информационное самоопределение, так и свободу информации одной организацией. Между 1995 и 2011, данные полномочия выполнял Омбудсман по защите информации, с 1 января 2012 - ввиду конституциональных реформ, которая повлияла на всю систему Омбудсмана, данные полномочия перешли к Национальному Управлению по защите и Свободе Информации Венгрии.

Национальное Управление по защите и Свободе Информации Венгрии ответственно за контроль и защиту права на защиту персональной информации и свободы информации Венгрии. Наша сфера ответственности расширилась на общественный и частный сектор.

Национальное Управление по защите и Свободе Информации Венгрии регулируется Законом CXII от 2011 года об Информационном самоопределении и Свободе информации, который был принят Национальной Ассамблеей 11 июля 2011 года. Закон является комплексным по объему и содержанию и затрагивает все мероприятия в области контроля и обработки информации, предпринятые Венгрией. Закон определяет эти действия как те, которые относятся к данным физического лица, а также данные в интересах общества и данные, которые ставят общество в основу общественных интересов.

Ключевой моделью для регулирования информационных прав в Венгрии - это право информационного самоопределения и свобода информации - является Канада, где защита персональной информации соединена с конституционными ценностями свободы информации. Единый закон регулирует свободу информации и защиту персональных данных, и единый орган является ответственным за контроль и защиту этих прав.

Новый независимый орган защиты информации, в соответствии с соответствующими международными стандартами, может работать отдельно от института Комиссара по фундаментальным правам.

Помимо сильной власти государственных органов и обязанностей (например, финансовые санкции, принудительные резолюции), которые отражаются на серьезных нарушениях защиты информации, такие методы как Омбудсмен, более мягкие методы расследования имеют силу; в области свободы информации исключительно.

Сущность права знать

Свобода информации гарантирует прозрачность деятельности общественных органов власти и использование общественных фондов. Граждане могут быть активными участниками, если они знакомы с запрашиваемой информацией - соответствующая информация является фундаментальной для свободы мнения.

Как четко написано в решении Конституционного суда Венгрии: *"без мониторинга со стороны своих граждан, государство становится неподотчетной и непредсказуемой машиной, и это особенно опасно, потому что не прозрачное государство представляет повышенную угрозу конституционным правам"*.

Свобода информации является самым чувствительным правом в демократии, потому что политические силы всегда хотят следовать своим собственным трендам для коммуникации со своими пороками и добродетелями. В противовес, они привлекают большую огласку, поскольку в качестве государственной силы они предпочитают коммуницировать в соответствии с их собственным восприятием.

Со времен конституционной революции 1989 года, было 2 правительственных периода, когда законодательство открыло больше прозрачности национальных доходов: первое было в 2003 года, когда коалиция левого крыла приняла "Закон стеклянного кармана", второе было в 2012 году при коалиции правого крыла, когда при конституциональной революции Фундаментальный Закон постановил прозрачность национальных доходов.

Новый Фундаментальный Закон Венгрии в своей преамбуле зовется НАЦИОНАЛЬНОЙ ОБЯЗАННОСТЬЮ И ВЕРОЙ - провозглашает, что *"истинная демократия существует только там, где Государство служит своим гражданам и управляет их делами справедливо и без злоупотребления или предвзятости"*.

Новая конституция дает довольно сильную основу для свободы информации:

- прежде всего, Фундаментальный закон провозглашает право знать в качестве фундаментального права,
- в дополнение, он создает национальный конституционный фонд прозрачности общественных фондов, общественной собственности.

В своей статье 39, Фундаментальный Закон гласит, что *"любая организация, которая управляет общественными фондами, должна публично отчитываться об управлении этими фондами. Общественные фонды и национальные доходы должны управляться в соответствии с принципами прозрачности и свободной от коррупции общественной жизнью. Информация, относящаяся к общественным фондам или национальным доходам должна быть признана как информация общественного интереса"*.

Закон Свободы информации Венгрии до сегодняшнего дня, гарантирует довольно широкую прозрачность в отношении государства, местного самоуправления, а также общественных финансов. Закон о Свободе информации обязывает общественную организацию раскрывать широкий список общественной информации на своих страницах в интернете и предоставлять информацию в ответ на запрос.

Я должен признать, что каждое государства модифицирует Закон о Свободе информации где-то больше, где-то меньше, но ни одно из них не дает компетенции определения сильных санкций Омбудсмену или Закону о защите информации санкционировать незаконное раскрытие, отказ или игнорирование запроса.

Сравнение Закона о Свободе Информации Казахстана и Венгрии

По закону Венгрии, любая информация, которая не является личной и не находится под контролем государства или местного органа власти, должна считаться общественной информацией. Доступ к общественной информации не является субъектом каких-либо ограничений, за исключением правовых определенных категорий *секретных*.

В широком понимании, вы можете считать информацию общественной, если она контролируется кем-либо, кто имеет общественные обязанности. Сюда входят законы, акты, решения, приказы, предложения, статистика, общественные тендера, контракты, фото, видео, и личная или деловая информация, которая стала публичной законом.

В соответствии с действующим и законами, вся информация, которая не является личной информацией, обработанной человеком или органом, наделенным общественными функциями, является общественной информацией независимо от возможности ее раскрытия.

Другая категория раскрываемой информации является группа "информации общественного интереса". Она включает в себя любую информацию, кроме общественной информации, которая по предписанию закона должна быть опубликована, доступна или иным образом раскрыта для пользы общества.

В общем, частная информация не может считаться в качестве информации общественного интереса. Все равно, существуют узкие обстоятельства, детально описанные в законе, когда личная информация может быть публичной на основе попадания под общественный интерес. Например, детали в отношении определенных работников, которые работают от лица оператора, выполняющего общественные функции, может быть доступной.

В отношении деловой информации может быть возможен доступ к информации, даже если она находится под контролем частной компании, пока она имеет отношение к общественным деньгам или включает вопросы государственного бюджета, или если у компании есть контракт с государством или местным органом власти.

Название лица, который совершает задачи в рамках своей ответственности и орган власти, который берет на себя обязательства по общественной службе, а также их объем ответственности, работы, исполнительный мандат и другая персональная информация, относящаяся к обеспечению их ответственности, доступ к которой может быть предоставлен законом, квалифицируется как информация, попадающая в сферу общественного интереса.

Ограничения права знать

Свобода информации ограничена несколькими путями. Доступ к информации общественного интереса ограничивается законом о защите информации, как защита персональных данных. Ограничения разрешены в интересах национальной безопасности, национальной защиты, уголовного расследования и предотвращения преступлений, денежной и валютной политикой государства, иностранными и международными отношениями, и проходящими судебными процедурами.

Принцип данных не имеет большую юридическую силу, чем принцип документов. Это означает, что, если запрашиваемый документ содержит смешанную информацию, которая должна быть раскрыта, а также информация, которая не может быть раскрыта, тогда второй вариант должен быть неузнаваемый в копии.

Отказ должен использоваться с узкими ограничениями /30. § (5)/: Если, в отношении отказа на любой запрос в доступе к информации общественного интереса, контроллер информации наделен законом независимой властью, отказ должен использоваться в рамках узких ограничений, и запрос в доступе к информации общественного интереса может быть отклонен, только если лежащий в основе общественный интерес превосходит соответствующий общественный интерес для разрешения доступа к общественной информации.

Наиболее частой причиной отказа со стороны государственных органов является тот факт, что информация является частью процесса принятия решений. Этот аргумент может послужить автоматической причиной отказа. Венгерское право допускает исключение от принципа открытого доступа общественной информации для категории проекта документов для внутреннего пользования и в подготовке решений.

Ограничение доступа к документам, используемой в механизме принятия решений, может быть обоснован независимо от того, насколько демократично он используется администрацией. Процесс принятия решений не может подвергаться давлению со стороны общественного мнения на каждом шагу принятия решений. Конечно, ограничение не затрагивает законотворческий процесс и законодательные процедуры.

Данные примеры являются современными проблемами Венгрии в практике верховенства закона и общественного контроля:

- предполагаемая публичность законотворческого процесса: ввиду быстрого законотворческого процесса, изменения публикуются в интернете только за 1 или несколько дней до Парламентского заседания;
- ограниченная публичность общественной информации в определенных сферах: например, Пакш II Закона классифицирует всю информацию и контракты, относящиеся к увеличению запланированных €12.5 миллионов Евро (14 Миллионов долларов) к Пакшу II атомной электростанции России на 30 лет;
- прозрачность экономических субъектов, владеющих или управляющих национальными достояниями: категория государственных органов, подпадающих под Закон о Свободе Информации;
- прозрачность отношений между государством и деловым сектором: к сожалению, у нас нет Закона о Лобби, поэтому Закон о Свободе информации является единственным средством для предоставления сотрудничества политиков и делового сектора.

Венгерский Закон о Свободе Информации не дает точного определения общественных обязанностей, которые должны обеспечивать публичность всех действий и достояний, но обязывает обрабатывать публичную информацию по любому запросу. Краеугольным камнем в

создании публичности в Венгрии всегда оставалась задача определить круги органов, которые бы имели общественные обязанности. Классификация созданных и определенных лиц и институтов, поскольку это затрагивает полномочия и компетенция, всегда была четкой. Хотя есть институты, чья категоризация является преимущественно спорной, к ним относятся компании, которые прямо или косвенно были созданы общественными фондами.

В случае компаний, владельцами которых являются государство, Закон о Частной Собственности разъясняет ситуацию: вся информация, которая относится к управлению или распоряжению государственной собственностью, кроме публичной информации, должны рассматриваться как информации общего интереса. Государство, которое довольно активно в деловом секторе, преимущественно в секторе общественной службы, должно предоставлять информацию в пользование национального достояния как часть государственных компаний. Я считаю, что это законодательное решение имеет радикальный шаг на пути к прозрачности национальных фондов, но, с другой стороны, эти государственные компании должны принять задачи публичности их управления, даже если они вступают в неблагоприятные конкурентные условия.

В широком смысле, государственные органы мотивированы тем, что наша Власть дала рекомендации на границе деловых секретов и свободы информации. Наши заключения заключались в том, что эти государственные компании - игроки, при жестких условиях, должны обосновать секретность их управления информацией, но должны предоставлять достаточно информации для общественного контроля над использованием национального достояния.

По Венгерской правовой основе, с помощью интерпретации Конституционных судов, орган или человек, который наделен властью контролировать Государственную собственность, должен рассматриваться как человек или орган, который использует общественные функции в соответствии с законом о доступе к информации общественного интереса.

Этим летом Парламент Венгрии принял ряд изменений в закон о защите и свободе информации. Данные изменения модифицировали также правила закона о свободе информации, два раздражающих момента будут в правоохранительном секторе:

- стоимость ответа на запрос может содержать стоимость рабочего времени и силы,
- и общественные органы могут отказать удовлетворить запрос, если запрос не содержит имени, а также доступность, посредством которого общественный орган может связаться в запрашиваемой стороной. Но этот критерий не означает, что запрашиваемая сторона должна быть идентифицирована в государственном регистре, что может привести к созданию перечня и запугиванию запрашиваемой стороны.

Наша Власть будет интерпретировать данные правила в соответствии со Статьей 4 Конвенции Тромсо, в которой говорится, что Стороны могут дать заявителям право оставаться анонимным, за исключением случаев, когда раскрытие личности является необходимо важным для обработки запроса, и эти формальности для запроса не должны превышать то, что необходимо важно для обработки запроса.

Подводя итог опыта Венгрии, я думаю, что законодательство должно следовать по тропе превалирования основных принципов демократии, при поиске баланса между свободой информации и административными формальностями и задачами, относящимися к запросу.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОМИССАРА ПО ДОСТУПУ К ИНФОРМАЦИИ В СЛОВЕНИИ

В 2003 году, политики Словении решили принять очень сильный Закон о Доступе к Информации, который сейчас находится на 2 месте как сильнейший Закон о праве на информацию в мире согласно Индексу Права на Информацию (RTI), разработанным международными НПО.

Одна из причин, по которой наш Закон занимает такое высокое место это очень сильный и независимый мониторинговый механизм, Комиссар по Информации. Если мы посмотрим внимательней на индекс RTI, все 10 стран, занимающие высокие места, имеют независимый апелляционный орган в одной или другой форме, который может издавать обязательные решения.

В Словении индивидуальные лица, НПО и журналисты уже так привыкли работать с механизмом обжалования, что уже очень трудно представить, как право на доступ к информации мог бы выполняться, если бы такой орган не существовал.

Позвольте мне коротко представить институт Комиссара по Информации в Словении. Мы являемся независимым административным апелляционным органом, хотя у нас есть также компетенции в других сферах, главным образом в сфере защиты информации, где мы являемся руководителями защиты национальной информации. В сущности, если общественный орган отказывает в доступе к документам, заявители могут обратиться к Комиссару для рассмотрения отказа. Жалоба рассматривается в быстрой, эффективной и специализированной процедуре.

В отношении **правового поля**, существует 4 закона в центре нашей деятельности. На верхних позициях находятся Закон о Комиссаре по Информации, который регулирует общее институциональное поле, и Закон об общих административных процедурах, который устанавливает общие правила процедур. Сразу после них идут следующие 2, которые регулируют нашу деятельность в 2 сферах - Закон о доступе к информации и Закон о защите персональных данных. Помимо данных законов, мы работаем согласно многим другим материально-правовым и процедурным актам, таким как Закон о СМИ, Закон о классифицированной информации, Закон о противодействии коррупции и тд.

Позвольте теперь сказать несколько слов о **компетенциях Комиссара по Информации**. Я, конечно, только сфокусируюсь на праве доступа к публичной информации и не на защите персональных данных, хотя важно держать в уме, что мы также являемся руководителями защиты информации.

Наши обязанности в широком смысле могут быть разделены на 3 основные категории.

Первое, мы рассматриваем жалобы в отказе на доступ к публичной информации, против административной тишины и против отказа по Закону о СМИ, который наделяет специальным правом журналистов в этой сфере.

Потом, мы работаем в области законодательного и политического анализа, где мы можем давать комментарии в отношении законодательных предложений, выдвинутых Государством, и мы

также имеем привилегированный доступ в Конституционный суд, что означает, что мы можем требовать конституционного обзора законодательства в нашей сфере. К сожалению, у нас нет права законодательной инициативы, поэтому мы не можем выдвигать предложения к законам и процедурам, но мы находимся в сотрудничестве с Государством и предоставляем свои рекомендации.

Третье, мы проводим образовательные и информационные мероприятия, на которых мы советуем людям, как использовать свои права; мы проводим лекции и семинары для органов общественного сектора; мы также выпускаем руководства и брошюры. Здесь, нам надо быть очень осторожными, чтобы не составлять поспешных суждений о наших решениях в процедурах обжалования, таким образом, мы используем эту функцию с большой осторожностью.

Теперь, мы должны рассмотреть **сферу полномочий Комиссара по Информации**. Закон о Комиссаре по Информации дает нам полные полномочия, которые позволяют нам обрабатывать жалобы, и мы можем распределять эти полномочия на 3 группы.

В первой группе находятся полномочия, которые позволяют нам выполнять нашу работу в процессе до принятия решения, которое находится на фазе расследования. Когда мы обрабатываем жалобы, у нас есть полномочия требовать и получать все необходимые документы, и мы также можем проводить осмотр помещений в поиске этих документов и даже запрашивать помощи полиции, если необходимо. К счастью, нам еще не приходилось пользоваться помощью полиции. Мы также можем выписывать денежные штрафы, если орган отказывается направлять нам документы или уничтожает их. Это происходит очень редко, чтобы мы выписывали денежные штрафы, и в прошлом году мы выписали только 2 таких штрафа. В целом, мы используем принудительную силу очень редко, но я должна сказать, что их наличие является позитивным фактором, в случае подозрения, что общественный орган прячет от нас документы.

Потом у нас есть полномочия во второй группе, которая позволяет нам выносить решения, которые являются обязательными, официальными решениями. Так сказать, наши решения не являются рекомендациями (непринятие желаемого за действительное) и они не являются политическими решениями, они являются серьезными административными решениями, которые могут быть оспорены только в Административном Суде.

И наконец, у нас есть третья группа полномочий, которые являются полезными, когда наши решения становятся финальными. Когда решение становится финальным, у нас есть возможность эффективно обеспечить его исполнение при процедуре правоприменения, что означает, что мы можем назначать денежные штрафы, если орган отказывается следовать инструкциям в наших решениях. На практике, нам не нужно начинать правоприменительную процедуру, например, в 2014 году мы не назначили ни одного штрафа и в нашей 12-тилетней практике работы мы их использовали только в некоторых случаях.

Я также хотела отметить, что административная тишина, когда орган не может принять решения по запросу в срок, также налагается денежным штрафом.

Последний вопрос, который я бы хотела осветить, это **независимость Комиссара по Информации**. Есть несколько элементов этой независимости, как описано в Законе о Комиссаре по Информации.

Первое, существуют положения о назначении, снятии и отчетности Комиссара. Мы подотчетны Национальному Парламенту, так Парламент является институтом, который назначает и может уволить Комиссара по предложению Президента Республики. Мы предоставляем ежегодный

отчет Парламенту. Все это гарантирует, что каждое Государство не может повлиять на нашу работу.

Вторым элементом независимости является финансовая независимость. Мы финансируемся Республиканским Бюджетом: мы сначала предлагаем наш ежегодный бюджет и после переговоров, Национальная Ассамблея его утверждает.

Третьим элементом является надлежащий персонал и эффективная организационная структура. У нас около 30 человек в нашем институте, но около 10 людей работают в области доступа к информации, так что у нас есть потенциал выполнять нашу работу и количество экспертного персонала не может быть легко изменено, в таком же порядке как бюджет Комиссара не может быть легко уменьшен.

Четвертым и последним элементом независимости являются полномочия Комиссара, которые позволяют нам эффективно работать, о чем я ранее говорила, но важно отметить, что они регулируются законом, и поэтому не могут быть легко изменены.

Позвольте подвести итог словами, что без полномочий и независимости, которые позволяют нам работать, мы не смогли бы стать успешным институтом, который заработал уважение людей и государственных органов. Если культура открытости должна заменить культуру секретности, особенно важно иметь сильного Комиссара по Информации. Только так, мы можем быть защищены от политического и другого воздействия, и работать в соответствии с законом и Конституции.

ПРИВЕТСТВИЕ

Я хотела коротко рассказать вам о важности и функциях института Комиссара по Информации. Сначала я бы хотела сказать, что Комиссар по Информации Словении был образован в очень позитивном климате и являлся новой позицией в политике. Возможно, политики и Государство не могли представить, что это может означать на практике, или они были очень прогрессивными. В любом случае, они согласились дать очень сильные полномочия и независимость Комиссару по Информации. За последние 10 лет Комиссар по Информации перешел в уважаемый национальный апелляционный орган в области доступа к публичной информации. Роль Комиссара по Информации прошла путь от очень маленького апелляционного органа в большого институт прозрачности общественного интереса и открытого и доступного общественного сектора.

В самом начале никто ничего не знал о Комиссаре по Информации. Как это стало возможным, что сейчас НПО и журналисты ежедневно пользуются нашими услугами, и что общественные органы более или менее уважают наши решения? Можно выделить 2 важные вещи: независимость и сильные полномочия Комиссара по Информации. Без этих 2 элементов я могу легко сказать, что Комиссар по Информации был бы тратой времени каждого человека. Законодатели дали нам сильные полномочия, что означает 3 важные вещи.

Первое: Комиссар может требовать и получать все документы, необходимые в апелляционном процессе.

Второе: решения Комиссара являются обязательными для исполнения.

И третье: мы также можем назначать денежные штрафы, если общественный орган отказывается сотрудничать.

Комиссар также является независимым, что защищает меня и моих коллег от политического давления, чтобы мы могли работать в соответствии с законом и Конституцией, а не по требованию любого государства и влияния. Обязанности Комиссара по Информации обширны. В принципе, мы являемся апелляционным органом, мы рассматриваем жалобы, когда общественный орган отказывается в доступе к информации. Мы выносим обязательные решения и можем обеспечивать их выполнение. Мы также являемся надзорным органом. Мы даем советы людям, как использовать свои права, также проводим лекции и семинары сектору общественных органов и выпускаем руководства и брошюры. Государство также консультируется с нами, если оно планирует внести изменения в законодательство, которое влияет на право доступа к общественной информации. Я должна признать, что сильные полномочия и независимость также требует большой ответственности. Мы должны быть высоко профессиональными и нам необходимы экспертные знания вопросах доступа к общественной информации. Мы постоянно учимся и сотрудничаем со всеми заинтересованными лицами, включая гражданское общество для достижения нашей общей цели: больше прозрачности, больше демократии и меньше коррупции. На этой ноте я желаю вам лучшего и сильного закона о доступе к информации.

Карл Александр БЛАНКЕНАГЕЛ
Профессор кафедры публичного права,
русского права и сравнительного правоведения
юридического факультета
Университета им. Гумбольта (Берлин, ФРГ)
постоянный доцент Центрального Европейского
Университета (Будапешт, Венгрия)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ О ЗАКОНОПРОЕКТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТАХ»¹

1. ОБЩИЕ АСПЕКТЫ

Законопроект объединяет в себе два направления регулирования: с одной стороны, он учреждает новый институт – общественные советы; большая часть законопроекта регулирует всевозможные аспекты их состава и членов, принципы и процедуры их деятельности. С другой стороны, законопроект предусматривает для общественных советов определенную общую цель и общие задачи, урегулированные в ст. 3 предлагаемого закона.

Общественные советы создаются с целью выражения мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам; их задачами является представление интересов и учет мнения гражданского общества при принятии государственных решений (ст. 3 пункт 1), развитие взаимодействия государственных органов с гражданским обществом (ст. 2 пункт 2) и организация общественного контроля (ст. 3 пункт 3).

Однако из задач, закрепленных в ст. 3, только вопросы общественного контроля детально отрегулированы в ст. 19 – 23 законопроекта; подробное конкретное регулирование других задач отсутствует. Другими словами: законопроект создает новый, довольно весомый социальный институт, при этом упуская достаточную конкретизацию функций и задач. Ввиду того, что предшественником этого законопроекта был законопроект Об общественном контроле, складывается впечатление, что новый законопроект Об общественных советах пытается компенсировать попытку регулирования общественного контроля посредством создания новой организационной структуры, на которую возлагаются функции общественного контроля более

1



Данный обзор подготовлен Центром исследования правовой политики в рамках проекта «Консолидация усилий гражданского общества с целью поощрения защиты правозащитников» поддержанного Европейским Союзом. **Содержание данной публикации является предметом ответственности Центра исследования правовой политики и ОО "ЭХО" и никоим образом не отражает точку зрения Европейского Союза.**



Посольство
Великобритании
Астана

Настоящее заключение подготовлено Центром исследования правовой политики при технической поддержке Европейского Союза и Посольства Великобритании в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в заключении, не отражают точку зрения Европейского Союза и Посольства Великобритании в Астане.

или менее соответствующие регулированию прежнего законопроекта. В результате этого, новая структура повторяет ошибки предыдущего законопроекта.

Подводя итоги: Опуская вопрос убедительности концепции общественных советов как таковой, законопроект нуждается в дополнительной конкретизации возложенных на общественные советы функций.

2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ – ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИЛИ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ?

Если взглянуть на цели и задачи общественных советов, предусмотренные в ст. 3 законопроекта, то складывается мнение, что законопроект имеет цель посредством создания новой организационной структуры гражданского общества обеспечить достаточный учет общественных мнений и желаний, государством в лице государственных органов и органов местного самоуправления, а также прозрачность государственного управления для общества и возможность контроля государства обществом. Несмотря на близость общественных советов к государству, я в следующем исхожу из того, что целью законопроекта является **создание общественных структур**; законопроект оставляет вопрос об общественной или государственной природе общественных советов открытым.² Названные цели общественных советов соответствуют конституционным принципам демократии и правового государства. Но как можно обеспечивать такую прозрачность и как должен выглядеть такой контроль?

Контроль предполагает интерес в контроле и его эффективности; с социологической точки зрения у государственных структур и их должностных лиц подобный интерес либо отсутствует, либо существует только в малой мере. Суть общественного контроля лежит в его реализации независимыми от государства деятелями - физическими лицами и их ассоциациями и, конечно, свободными средствами массовой информации. Контроль со стороны общественности/гражданского общества – т. е. организованных ассоциаций/неправительственных организаций, спонтанно возникающих организаций без формальной структуры и индивидуумов – совершается на основе их основных прав и является осуществлением их основных прав, т. е. свободы ассоциации, свободы мнения, свободы получения информации, свободы средств массовой информации, права на участие в управлении делами государства и возможно, в зависимости от конкретной ситуации, еще других основных прав. К этому как субсидиарная гарантия «прицеплена» гарантия судебной защиты основных и субъективных прав независимыми судами.³

Таким образом, для реализации цели прозрачности государственного управления и обеспечения эффективности общественного контроля здравый смысл (и западный опыт вместе с соответствующими конституционными принципами) категорически требуют четкого отделения общественных структур, на которые возложено осуществление вышеупомянутых целей ст. 3 законопроекта, от государства:

² Негосударственный характер общественных советов подтверждается фактом, что создание еще одной государственной структуры посвященной контролю государственного управления – кроме механизмов контроля внутри государственного управления, прокурорского надзора и частично судебного контроля – является бессмысленным: Если речь идет о государственной структуре контроля, то предпочтительно улучшить возможности существующих структур.

³ При этом процессуальные кодексы – в первую очередь гражданский процессуальный кодекс и административный процессуальный кодекс – гарантируют судебную защиту, которая охватывает более или менее весь диапазон возможных конфликтов.

- Ни в коем случае в структурах, на которые возложены функции обеспечения учета общественных мнений, осуществление прозрачности государственного управления и контроля его деятельности не должны находиться представители государства.
- Не должны существовать рычаги воздействия государства на соответствующие структуры гражданского общества в личном или финансовом плане, в плане конкретной их деятельности или в других чувствительных аспектах.
- Процедуры контроля не должны быть бюрократизированы: общественный контроль осуществляется в рамках общих законов и не нуждается в «уполномочивании» законом и не терпит такого.
- Если – я подчеркиваю: если⁴ – образуются единые органы гражданского общества для представления его интересов перед государством, то процедура выбора членов этих единых органов должна обеспечить справедливую репрезентацию всех важных групп гражданского общества в этих единых органах.
- Название этих структур должно символизировать их общественный характер.

Если мы анализируем законопроект «Об Общественных советах» сквозь призму этих стандартов, то мы видим, что законопроект их не вполне им соответствует.

а. Представители государства в общественных советах

Законопроект не соблюдает принцип не-представительства государственных органов в структурах, предназначенных для прозрачности и контроля государственного управления. Треть членов общественных советов являются представителями государственных органов (п. 7 ст. 1 законопроекта). Согласно п. 1 ст. 1 законопроекта эти государственные члены общественных советов не должны быть представителями правительства или «специальных государственных органов». Это значит, что именно те многочисленные государственные органы, прозрачность которых для гражданского общества должна быть осуществлена, и по отношению, к которым должен быть проведен общественный контроль, будут принимать участие в осуществлении неприятной для них деятельности и возможно в принятии болезненных решений.

Невозможно исключить, что при образовании общественных советов на основании п. 1 и 3 ст. 8 и 3 и п. 8 ст. 9 законопроекта представители государственных органов ввиду их властных полномочий и возможного уважения гражданских членов общественных советов к ним будут иметь решающее влияние на состав общественных советов и соответственно на принятые общественным советом решения.

Кроме того, законопроект не содержит положений в отношении несовместимости членства для представителей государственных органов: п. 2 ст. 10, пункт 1 и 2 регулирует лишь несовместимость для представителей гражданского общества, в случае, когда у них есть особые связи с государственным органом, в этих общественных советах. Очевидно, что представитель того государственного органа, деятельность которого проверяется в одной из процедур ст. 16 –

⁴ На самом деле, мне кажется, что такие единые органы ослабляют эффективность участия гражданского общества в принятии государственных решений и контроля деятельности государственных органов: Гражданское общество является богатейшим хранилищем общих и специализированных знаний полезных для государства. Эти знания распределены по всему обществу и государство при принятии всевозможных решений должно каждый раз активизировать подходящие знания или их носителей внутри общества. Если какой-то единый орган имеет функцию внедрения подходящих знаний в процесс принятия конкретных решений, то конечно существующее в обществе богатство не активизируется и не учитывается. Немецкий опыт всеобщего и доступного для всех слушания, например, при принятии градостроительных планов, представляет собой, как мне кажется, более пригодный процедурный подход.

23 законопроекта, по причине причастности не может участвовать в этой проверке как член общественного совета; однако, законопроект не регулирует эту необходимую возможность исключения ни в общей части ни в части регулирующей конкретные процедуры проверки.

Подводя итог: Членами общественных советов не должны быть представители государственных органов. Это напрямую вытекает из их общественного характера и принципа несовместимости.

б. Рычаги воздействия на структуры и представителей гражданского общества

Законопроект «Об Общественных советах» содержит целый ряд возможностей для государственных органов и структур, точнее их представителей, воздействовать на представителей гражданского общества в общественных советах. При этом я исхожу из того, что не смотря на численный перевес представителей гражданского общества и на факт, что председатель общественного совета избирается из числа (известных – что бы это ни значило) общественных деятелей (п. 2 ст. 12), эмпирически представители государственных органов могут и будут доминировать в деятельности общественных советов из-за больших знаний и опыта, а также ввиду их профессиональных связей с государственными органами (включая высшие эшелоны власти).

В личном плане законопроект открывает возможность исключения кандидатов в ст. 11: Несмотря, но то, что с точки зрения образования, профессионального опыта и общественной деятельности законопроект не формулирует четких предпосылок для кандидатуры, кандидат может быть не допущен к конкурсу, если представленные им документы не соответствуют требованиям законопроекта.

Законопроект также регулирует принцип ротации представителей гражданского общества⁵ в общественных советах (ст. 4 пункт 6 и ст. 14 п. 2): периодичность и конкретная процедура этой ротации нигде в законопроекте не прописываются, и этот пробел, таким образом, дает государственным представителям широкие возможности влияния на состав и на поведение представителей гражданского общества в общественном совете.

Другие возможности содержит ст. 15, регулирующая прекращение полномочий члена общественного совета: ст. 15, пункт 3 открывает возможность прекращения полномочий «по иным основаниям, препятствующим участию в работе Общественного совета»: неопределенность этих «иных» оснований открывает возможность произвольного исключения или оказания давления на членов посредством угрозы прекращением полномочий.

В финансовом плане деятельность общественного совета полностью зависит от государства: согласно п. 10 ст. 13 материально-техническое обеспечение деятельности Общественного совета осуществляется из бюджетных средств.

Подводя итоги: Большие возможности государственных органов, оказывать влияние на общественные советы, подрывают эффективность их контрольной и другой работы.

⁵ Законопроект только регулирует принцип ротации как таковой, который теоретически может распространяться на представителей государственных органов в общественных советах. Но, если принять во внимание ограниченное число возможных представителей государственных органов, то становится вероятным, что принцип ротации нацелен на представителей гражданского общества.

в. Бюрократизация деятельности Общественных советов

Законопроект трактует деятельность общественных советов, как будто они являются государственными органами. Законопроект регулирует несколько видов выполнения общественными советами их функций, урегулированных в ст. 3 законопроекта, которые все являются вариантами общественного контроля, общие аспекты которого закреплены в статьях 17 - 19 и 23 законопроекта

- общественный мониторинг (ст. 20)
- общественное слушание (ст. 21)
- общественная экспертиза (ст. 22)

Во тех статьях, которые регулируют общие вопросы и в тех, которые регулируют вопросы конкретных видов общественного контроля – мы найдем очень конкретные и детальные положения касающиеся предмета проверки, средств проверок и прав и обязательств Общественных советов и их членов, сопоставления результатов проверки и принятия окончательного заключения, которое потом направляется в соответствующие государственные органы. Эта детальность, однако, растворяется общей ссылкой на иные способы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан (см. напр. п. 6 ст. 19). С этой бюрократической детальностью законопроект пренебрегает общественным характером общественных советов, который гарантирует общественным советам свободный выбор методов взаимодействия и контроля и видов публикации результатов их работы. В этой части законопроект соответствует законопроекту «Об общественном контроле» и повторяет его ошибки.

Подводя итоги: Законопроект бюрократизирует работу общественных советов и таким образом превращает их в квази-государственные органы.

г. Легитимация представителей гражданского общества в общественных советах

Если общественные советы являются представителями гражданского общества, тогда члены этих общественных советов, репрезентирующие гражданское общество, должны получить этот мандат демократичным и легитимным образом, иначе они не могут адекватно представлять интересы гражданского общества ни в отношении с государственными членами общественных советов, ни в отношении с государственными органами. Законопроект регулирует этот вопрос крайне неудачно.

С одной стороны, неясно, каким образом и от кого представители гражданского общества в общественных советах получают свой мандат. Частично законопроект говорит об «общественных институтах» (ст. 1), в другом месте речь идет об «общественных объединениях и граждан» (ст. 8) или о «некоммерческих организациях и иных организациях и граждан» (ст. 10). Само собой разумеется, что возможность самовыдвижения кандидатуры (ст. 10) является с точки зрения легитимации очень сомнительной, но может быть, что соображения практичности требуют регулирования подобной возможности.⁶ В случае прекращения полномочий члена общественного совета легитимация нового избранного члена остается совсем туманной, п.3 ст.15. Законопроект не содержит никакой информации, каким путем проходит выбор нового кандидата.

⁶ Законопроект исходит из того, что для членства в общественных советах будет изобилие кандидатов (ст.9), что, с моей точки зрения (даже не трогая проблему готовности граждан к общественной работе) ввиду слабых возможностей общественных советов, является сомнительным.

В других местах, не касающихся выбора представителей гражданского общества, но затрагивающих деятельность общественных советов, законопроект говорит об «институтах гражданского общества» (п. 3 ст. 17), об «известных общественных деятелях» (п. 2 ст. 12), об «общественных объединениях» (п. 1 ст. 22). Одним словом: законопроект не идентифицирует то гражданское общество, которое общественный совет (или по крайней мере члены общественного совета) должен представлять; это подрывает легитимность представления общественных интересов в общественных советах и ведет к неэффективности выполнения возложенных на них функции.

Подводя итоги: Законопроект не решает проблему легитимации общественных членов общественных советов и таким образом осложняет идентификацию гражданского общества с его представителями в общественных советах.

3. НЕКОТОРЫЕ ШЕРОХОВАТОСТИ ЗАКОНОПРОЕКТА

а. Масштаб общественного контроля: Правопорядок, общественный интерес, права и законные интересы граждан

Законопроект не содержит четких положений в отношении масштаба общественного контроля. Иногда законопроект называет законы/правопорядок⁷ как масштаб общественного контроля или при описании целей деятельности общественных советов, иногда законопроект упоминает общественный интерес⁸, а иногда - защиту прав и законных интересов граждан⁹, не разъясняя при этом соотношение между правопорядком и правами и законными интересами граждан.

Рассмотрим более подробно соотношение правопорядка и общественного интереса. В демократическом государстве законы, принятые Парламентом, всегда являются выражением и конкретизацией общественного интереса в форме закона. Другими словами, если государственный орган соблюдает в своих действиях законы и правопорядок, то никакого нарушения общественного интереса и никакого (незаконного) ущемления прав и законных интересов граждан не может быть по определению: общественный интерес не стоит над законами, но воплощается в законах.¹⁰ Это значит, что в тех случаях, когда объект общественного контроля осуществляет свою деятельность не нарушая законы, ни о каком нарушении общественного интереса речи быть не может: категория общественного интереса в таких случаях является лишней!

Общественный интерес имеет значение там, где законы еще не приняты, где идет общественная и государственная дискуссия, как лучше решать некую новую проблему, по поводу которой только формируется общественное мнение и общественный консенсус. В таком случае представители гражданского общества могут критиковать данный проект или конкретные планы правительства или законодателя, утверждая, что они не соответствуют общественному интересу. Однако, это будет одна позиция в общественном поиске правильного решения данной проблемы. С обязательной силой для всех, общественный интерес может быть установлен только теми государственными органами, которые для этого демократически легитимированы, т.

⁷ Ст. 17, абз. 1; ст. 20, абз. 5 пункт 1 и 2; ст. 21, абз. 8 пункт 1.

⁸ Ст. 16, абз. 3 пункт 2; ст. 17, абз. 1; ст. 18, абз. 2; ст. 18, абз. 3.

⁹ Ст. 21, абз. 8 пункт 2; ст. 22, абз. 2; ст. 23, абз. 3 пункт 2.

¹⁰ Другая позиция означала бы возврат в советское прошлое, где исторический материализм и цель достижения коммунизма теоретически (и практически) позволила несоблюдение законов в целях осуществления исторически неизбежного коммунистического общества.

е. Парламентом (и Президентом в рамках его по отношению с Парламентом более ограниченных полномочий).

Подводя итоги: В законопроекте существует путаница в отношении контрольного масштаба для деятельности общественных советов.

б. Соотношение общественных советов с формальными и неформальными организациями гражданского общества

Закон нигде не регулирует проблему соотношения общественных советов с объединениями гражданского общества, функции которых в зависимости от их целей могут совпадать с функциями общественных советов, и деятельность которых защищается свободой объединения (ст. 23 Конституции РК). То же самое касается права участия индивидуума в управлении делами государства (ст. 33 и ст. 20 Конституции РК). Кроме этого, многие из функций общественных советов – например прозрачность государственного управления, раскрытие нарушений правопорядка и коррупции - должны выполняться средствами массовой информации, защищенные (опосредованно ст. 20 Конституции РК). Очевидно, что создание общественных советов создает угрозу подрыва этих основных прав и деятельности их носителей. Возникает впечатление, что скрытая функция этого законопроекта именно заключается в канализации и контроле этих общественных, трудно управляемых процессов посредством их сосредоточивания в особых, на практике подконтрольных государству органов – общественных советах.¹¹ Такой подрыв основных прав недопустим с точки зрения Конституции и политической эффективности: в закон надо внести норму, которая разъясняет и подчеркивает субсидиарный и дополнительный характер общественных советов по отношению к аналогичным структурам гражданского общества.

Подводя итоги: Законопроект усложняет общественную деятельность гражданского общества.

в. Общественные советы, интернет и средства массовой информации

В некоторых положениях законопроект регулирует, что определенная информация о работе или о результатах работы общественных советов публикуется на интернет-ресурсе соответствующего государственного органа.¹² Возникает вопрос, почему общественный совет, который по законопроекту является самостоятельным и автономным, не имеет своего собственного сайта в интернете. Провозглашение результатов работы общественного совета на сайте государственного органа создает впечатление подконтрольности и зависимости общественного совета от государственного органа. Таким же образом напрашивается вопрос, почему только в одном случае законопроект регулирует передачу результатов работы в средства массовой информации.¹³ Само собой разумеется, что общественные советы как органы общественного контроля должны тесно сотрудничать со средствами массовой информации.

Подводя итоги: Законопроект недостаточным образом обеспечивает публикацию результатов работы общественных советов и их общую связь с гражданским обществом.

¹¹ Такое впечатление возникает при чтении, например, следующих положений, которые, как правило, канализируют действия на основе ст. 33 и 23 к общественным советам: п.8 ст. 1, п. 6-7 ст. 5; п. 6, 8-9 ст. 6; п. 3 ст. 7; п. 3 ст. 17; п. 4 ст. 19; п. 3 ст. 20.

¹² Пункт 8 Ст. 9; п. 4 ст. 7.

¹³ Пп. 3 п. 9 Ст. 21.

г. Другие замечания

Автономность и самостоятельность: Законопроект регулирует автономность и самостоятельность как существенные принципы работы общественных советов. Для защиты этих принципов (например, в форме собственного бюджета) законопроект к сожалению, не содержит никаких гарантий.

Общественный совет и собрание местного сообщества (ст. 6): Ст. 6 законопроекта объединяет собрание местного сообщества с общественным советом таким образом, что собрание местного сообщества выполняет функции общественного совета. В таком случае, ст. 6 вступает в противоречие со многими другими положениями законопроекта, например касающимися процедуры образования, внутренней структуры и. т. п.

Депутаты парламента РК: п. 4 ст. 12 регулирует право депутатов Парламента РК участвовать в деятельности общественных советов и входить в состав президиума. Как единственное упоминание депутатов Парламента РК положение удивляет его неожиданностью и загадочной функциональностью. Кроме этого, контроль исполнительной власти является коренной функцией любого Парламента, которую Парламент осуществляет самостоятельно. Если Парламенту интересны результаты работы общественных советов для собственной контрольной функции, то он имеет возможность и право приглашать любого гражданина и любую организацию на слушание. Кроме того, членство депутатов Парламента в общественных советах, принадлежность которых к исполнительной власти является неясной, вызывает вопросы с точки зрения принципа разделения властей.

Пункт 1 Ст. 13: Статья регулирует, что председатель, секретарь, и президиум общественного совета избираются открытым голосованием. Как правило, и по хорошим причинам, любые выборы личностей на организационные посты и должности являются тайными.

Ссылки на законодательство в сфере доступа к информации (п. 1 ст. 19 и п. 4 ст. 20): Оптимальный доступ к информацией является основным условием успеха работы общественных советов. С одной стороны, ссылка на другой закон из-за неопределенности осложняет работу общественных советов. С другой стороны, дело в том, что как особые органы общественного контроля они имеют функциональное право на *лучший* доступ к информации (аналогично средствам массовой информации). Право на доступ к информации на основе общего законодательства является недостаточным.

ВОПРОСЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Вопросы определения оптимальной модели взаимодействия государства и гражданского общества на сегодняшний день не теряют своей актуальности и значимости.

Сегодня пришло понимание, что ключевые государственные проблемы простым законодательным регулированием или с помощью ресурса только институтов государственной власти решить невозможно. Только, развивая некоммерческий сектор, институты гражданского общества, повышая уровень участия в процедурах общественного контроля можно рассчитывать на более эффективное решение актуальных проблем, стоящих перед государством и обществом.

В современных условиях Казахстана роль и значение общественных советов, сформированных и осуществляющих свою деятельность при государственных органах многократно возрастает в связи с необходимостью повышения эффективности системы государственного управления, противодействия коррупции, повышения качества реализации государственных функций через активное вовлечение граждан в управление делами государства.

Вместе с тем, на сегодняшний день потенциал данных институтов полностью не раскрыт и не задействован. Также наблюдается фрагментарность, а порой и формальный подход в регулировании отношений, связанных с осуществлением ими общественного контроля.

В этой связи назрела необходимость в формировании эффективно функционирующих общественных советов, образованных при государственных органах, а также четкой правовой регламентации вопросов осуществления ими общественного контроля.

И, безусловно, что определяющим в данном вопросе должна стать правовая составляющая.

Однако именно правовые условия необходимые для развития данного института еще в полной мере не сформировались.

В первую очередь на законодательном уровне не определен правовой статус, цели, задачи и полномочия общественных советов, принципы их деятельности, а также порядок формирования и особенности их взаимодействия с государственными органами. Также не нашли должной правовой регламентации процедуры общественного контроля и требования к их осуществлению.

В этой связи обращает на себя внимание международный опыт в регулировании данного круга отношений. Как правило, вопросы общественного участия в деятельности государственных органов определяются в конституции, административных законах или кодексах, а также в специальном законодательстве об общественном участии.

Общественные советы, в основном, создаются специальными декретами, постановлениями или приказами местных и национальных государственных органов.

Всё это говорит о том, что необходимость регулирования этого вопроса на уровне самостоятельного закона назрела давно.

На это указывают и ряд важных решений, принятых в Республике Казахстан в рамках Программы «100 конкретных шагов для реализации 5 президентских реформ», а также новой государственной антикоррупционной стратегии.

Оценивая проект Закона РК «Об общественных советах» можно отметить, что для Казахстана он является совершенно новым, поэтому, не случайно, что многие реализованные в нем подходы стали предметом дискуссий.

Анализ концептуальных положений законопроекта позволяет утверждать о его конституционной природе.

Данное утверждение основывается в первую очередь на том, что законопроект направлен на реализацию публичной власти народа через контроль за деятельностью государственных органов, которым согласно статье 3 Основного закона страны были делегированы властные полномочия от лица народа Республики Казахстан.

Во-вторых, законопроект направлен на реализацию конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей.

Через реализацию данных конституционных положений инициаторам законопроекта удалось исключить многие правовые пробелы, связанные с деятельностью общественных советов, прежде всего, в области осуществления ими совещательных, консультационных и контрольных функций.

В частности, проектом Закона вводится в оборот такие понятия как «общественные советы», субъект и объект общественного контроля, а также определения ряда форм общественного контроля. Также закреплены цели и задачи общественного контроля, требования к количественно-качественному составу общественных советов, двухуровневая система полномочий и порядок осуществления деятельности.

В статье 4 законопроекта закреплены принципы деятельности общественных советов, которые в целом соответствуют принципам, общепризнанным в мировой практике для аналогичных общественных институтов.

Принципиально важно, что в проекте Закона были закреплены положения, устанавливающие ограничения кандидатам в члены общественного совета, исходящие из принципа «конфликта интересов».

Сильной стороной проекта закона являются нормы, устанавливающие обязательность рассмотрения рекомендаций и выводов общественного совета государственными органами в установленные законом сроки.

Представляются существенными и значимыми нормы сопутствующего проекта Закона, создающие правовые условия по вовлечению общественных советов в нормотворческий процесс.

Подход инициаторов законопроекта по формированию состава общественных советов на смешанной основе посредством проведения конкурсных процедур (избрания), назначения государственным органом и путем самовыдвижения соответствует международной практике.

При этом механизм самовыдвижения предоставляет возможность достойным кандидатам не институализированным в общественные организации, принимать участие в работе общественных советов.

Хочется обратить Ваше внимание на то, что Общественные советы представляют собой лишь один из многочисленных субъектов, осуществляющих общественный контроль в Республике Казахстан.

Данный подход нашел свое отражение и в тексте презентованного законопроекта.

В частности, проект Закона не направлен на регулирование отношений, связанных с деятельностью общественных институтов, осуществляющих общественный контроль вне структур государственных органов.

В Республике Казахстан данные отношения регулируются большой группой законов. В частности, Экологическим и Трудовым кодексами, Законами РК «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О профессиональных союзах», «О защите прав потребителей» и другими.

К примеру, партией «Нур Отан», Гражданским альянсом Казахстана и другими сегодня осуществляются многие формы общественного контроля.

Предвосхищая дискуссии о соотношении общественной и государственной природе общественных советов, следует отметить, что в международной практике по критерию количественно-качественного состава получили распространение три способа формирования общественных советов. Есть примеры формирования аналогичных институтов как государственно-общественных, общественно-государственных и общественных.

Как правило, на данную характеристику влияет соотношение представительства от государственных органов и общественных институтов.

Касательно анализируемого законопроекта, «Общественные советы» по признаку преобладающего представительства от общественных институтов, следует охарактеризовать как общественно-государственные институты, что, в свою очередь, не снижает их ценность как независимых органов, выражающих общественные интересы.

По нашему мнению, выбор такой формы организации, отражающей специфику их формирования с привязкой к государственным органам, оправдан по следующим основаниям.

В первую очередь, это позволит более эффективно общественным советам осуществлять совещательные и консультационные функции. В частности, представители общественных институтов в тесном контакте с представителями государственных органов смогут проводить соответствующие консультации по вопросам принятия и исполнения государственных решений.

Во-вторых, представители государственных органов, принимая участие в обсуждениях и дискуссиях будут иметь возможность принимать к сведению позиции разных сторон.

В-третьих, и это немаловажно, такой подход исключит многие бюрократические процедуры во взаимоотношениях с государственными органами.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день, в ряде государств, распространенной является практика, когда государственные должностные лица назначаются в целях организации работы общественного совета и оказания помощи в его деятельности. Например, общественный совет по вопросу Северного Тракта в округе Арлингтон, Вирджиния, США, состоит из государственных должностных лиц (председателя и вице-председателя), выполняющих свои функции в совете как часть своих должностных функций.

Также, уважаемые коллеги, хотел бы обратить ваше внимание на то, что норма о 1/3 представительства от государственного органа, не предполагает, что все назначенные представители должны быть государственными служащими. Государственный орган, в соответствии с данной нормой наделяется лишь правом делегировать своих представителей, среди которых могут быть наиболее компетентные эксперты в своей профессиональной области, возможно и не имеющие статуса «государственного служащего».

Такой подход реализуется во многих государствах.

К примеру, в состав Социального и экономического совета Франции, чей статус имеет конституционную природу, входит 231 человек. Из них 163 советника назначаются общественными и профессиональными организациями. 68 советников назначаются правительством из числа наиболее компетентных экспертов в своей профессиональной области. Кроме того, 72 человека, назначенных премьер-министром, участвуют в работе секций, не являясь членами Совета.

Как нам представляется, вопросы доминирования государственных органов в деятельности Общественных советов ввиду их подготовленности, рассматриваемые рядом экспертов в качестве определенных рисков, следует решать за счет предъявления к кандидатам от общественных институтов высоких требований по уровню знаний, компетенций и опыта, а также минимальным представительством государственных служащих в составе общественных советов.

Возможно инициаторам законопроекта следует рассмотреть вопрос о введении в структуру общественных советов корпуса наблюдателей, куда бы вошли представители от государственного органа, имеющие статус «государственного служащего». Данная практика получила на сегодняшний день широкое распространение.

Таким образом, основные принципы и требования, предъявляемые к деятельности общественных советов, нашли свое закрепление на уровне данного законопроекта.

Вместе с тем необходимо указать и на ряд положений, которые требуют своего совершенствования в процессе доработки основного и сопутствующего проектов Закона. Так, требуют дополнительной регламентации ряд процедурных вопросов. В частности, по порядку создания Рабочей группы, порядку формирования Общественных советов, по порядку перераспределения проектов законов для дачи заключений.

Особое внимание рекомендуется уделить вопросу четкого определения цели деятельности общественных советов. Как нам представляется, основной целью следует определить контроль за деятельностью государственных органов на соответствие общественным интересам. В этой связи, в законопроекте рекомендуется очертить основные вопросы, направления и сферы деятельности, которые должны охватывать суть данного понятия.

Наряду с этим необходимо прописать ограничения для кандидатов, делегируемых в общественный совет от государственных органов, установить минимальные и максимальные пороги по количественному составу общественных советов.

Кроме того, считаем необходимым дополнить проект Закона нормами, уточняющими статус, институциональную структуру и порядок формирования общественных советов на местном уровне.

Сопутствующим проектом закона следует закрепить ответственность за нарушение обязывающих норм, содержащихся в Законе, возможно на уровне административной или дисциплинарной ответственности.

Все вышеуказанные рекомендации можно решить в процессе доработки проекта Закона в рабочих группах Палат Парламента Республики Казахстан.

Предполагается, что проект Закона после его принятия обеспечит полноценное правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере общественного контроля, осуществляемого общественными советами и являющихся проявлением участия граждан в управлении делами государства.

ЗАКОНОПРОЕКТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТАХ»: ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ

*«Государство существует только благодаря личному участию каждого»
(Ликург, IV ст. до н.э.)*

Вступление

Существование и деятельность Общественных советов (ОС) будет отвечать интересам общественности только в случае, если эта общественность будет получать дополнительную пользу от деятельности этих советов. ОС должны быть своеобразным форпостом общественности, через который, действуя в непосредственной близости к власти и в тесном контакте с ней, можно обеспечить наиболее оперативное и конструктивное решение неотложных вопросов социального управления.

Следует отметить, что в налаживании качественной работы ОС значительную роль играет такой фактор, как пассивность или активность самого общества. Ведь при наличии активного общества, получив такой новый инструмент, как ОС, общественность должна была бы его начать эффективно использовать. Однако на практике, к сожалению, этого пока не происходит, из-за чего о деятельности ОС и об их результативности мы слышим довольно редко. По заключению специалистов, наблюдающих за работой ОС, сегодня они формируются из активных и инициативных граждан, но их действия в этих советах часто не профессиональны, а скорее бессистемные и хаотические. Поэтому, исследуя вопрос о перспективах внедрения законопроекта «Об общественных советах», следует четко обозначить, что именно влияет и обеспечивает эффективность работы ОС.

1. Опыт зарубежных стран

Нельзя обойти вниманием опыт создания и деятельности консультативно-совещательных органов в других странах мира, где ОС являются реальной силой, и как выразители голоса общественности обеспечивают прозрачность работы государственных органов и делают эту работу более эффективной. ОС, в основном, создаются специальными декретами, постановлениями или приказами местных и национальных государственных органов. Детальный состав, порядок формирования, обновления состава, функции и порядок работы ОС устанавливается их уставами и регламентами. Члены совета могут избираться, назначаться государственным органом или становиться членами совета путем сообщения. Некоторые советы формируются по смешанному принципу, когда часть членов назначается государственными органами, а часть - избирается, как, например, это имеет место в Порто-Аллегре, Бразилия. Кстати, эта система формирования Совета оказалась настолько эффективной, что ее переняли и адаптировали другие страны, такие как Франция (в городе Сен-Дени), Испания (в городе Барселоне), Канада (в городе Торонто), Бельгия (в городе Брюсселе). Распространена практика предоставления возможности для самовыдвижения любым желающим свою кандидатуру для участия в общественных советах. Такой порядок предусматривается, например, в Приоритетных советах м. Дейтона, США.

Назначение членов совета как основной метод формирования общественного совета характерен для экспертных советов. Например, членов Датского совета по инвалидности назначает министр социальных дел: половину - по рекомендации Датского совета организаций инвалидов, других - по рекомендации местных властей и министров. Примером членства путем уведомления является Общественная консультационный совет при мэре города Саратова (Россия) членом которой заявитель становится после проверки координационной группой на соответствие формальным требованиям его заявления и других необходимых документов.

Нелишне обратить внимание на международный опыт общественного контроля в сфере охраны здоровья. Например, Общественные советы здравоохранения в Великобритании (Community Health Councils) являются самостоятельными, легитимными органами, созданными для представления интересов общественности в деятельности системы здравоохранения на местном уровне. Членов советов выдвигают местные объединения и организации граждан. Советы, фактически интегрированы во все структуры здравоохранения в конкретной административной территории, могут тщательно проверять все организации и направления системы здравоохранения, их члены имеют право посещать больничные палаты, центры здоровья и клиники, разговаривать с любым лицом в этих заведениях.

В "Федеральном реестре" - газете, выпускаемой каждого рабочего дня, американцы могут ознакомиться с правилами и положениями, которые предлагаются федеральными органами управления, перед их принятием. Федеральные органы управления обязаны публиковать в "Федеральном реестре" сообщение по определенным основным политическим вопросам, и, в соответствии с законодательством, любой может высказать замечания по предложенным политическим изменениям. Обычно такие замечания подаются в письменной форме, но часто существует возможность высказать свое мнение по электронной почте или лично на открытом заседании.

В каждом сообщении, публикуемой в "Федеральном реестре", гражданам даются инструкции о том, как они могут подавать свои комментарии и замечания. Срок их подачи составляет от 30 до 90 дней. При этом запрещается игнорировать любые предложения или критику. После опубликования окончательного варианта любого акта в "Федеральном реестре" органы управления должны учесть комментарии и замечания, полученные от граждан, и описать изменения, которые были внесены в связи с этими комментариями и замечаниями.

Кроме представления комментариев и замечаний к существующим подзаконным актам, гражданин или организация могут подавать ходатайство в защиту новой политики, которой должны придерживаться органы управления. Многие заинтересованные граждане и организации ежедневно просматривают "Федеральный реестр" на предмет своих интересов. Копии издания можно получить в общественных библиотеках, колледжах и в Интернете ([www. Access. Gov](http://www.Access.Gov)).

Закон "О свободе информации" и издание "Федеральный реестр" - это два важных инструменты, которые все чаще применяются американцами для обеспечения прозрачности процесса управления. Информация, которую они получают из этих источников, часто «выливается» в изменение государственной политики.

Таким образом, целью общественного контроля в зарубежных странах является обеспечение активного участия каждого в принятии государственных решений. У всех граждан есть такая реальная непосредственная возможность, не смотря на существующие формы и механизмы, с помощью каких гражданский контроль может осуществляться. Поэтому, придавать общественному контролю форму или «загонять» его в рамки считается ограничением права на участие в принятии государственных решений.

2. Принципы, функции и задачи ОС

Что касается **принципов** деятельности ОС, то законопроект к ним относит: деятельность на общественных началах, автономности, самостоятельности, добровольности, публичности и периодической ротации. Большинство из принципов не нашли своего описания и конкретизации в законе. Кроме того, отсутствует один из главных принципов, который обеспечивает эффективность и постоянность деятельности ОС – это стабильность. ОС должны быть постоянно действующими коллегиальными органами.

В чем же может состоять общественная польза от выполнения общественными советами своих социальных **функций**?

- 1) **Функция социального инициирования:** общественность через ОС может оперативно инициировать принятие нового акта или внесения полезных изменений в уже действующие государственные решения по общественно значимым вопросам.
- 2) **Функция социального дежурства:** общественность защищена от того, что орган власти примет акт, который нанесет вред обществу или ее определенным социальным группам.
- 3) **Функция социального лоббирования:** благодаря деятельности ОС в органы власти более полно представлены и учтены интересы различных категорий граждан, проживающих на определенной территории.
- 4) **Функция общественной экспертизы:** общество получает более объективную оценку действий и актов органов власти по выполнению ими своих административных полномочий и предвыборных обещаний.
- 5) **Функция медиационной площадки:** в лице ОС общество получает дополнительный инструмент для улаживания многочисленных социальных конфликтов, которые разрывают сегодня ткань общественной жизни по линиям имущественных, политических, национальных, конфессиональных и других разногласий.

Общие функции ОС

№	Функция	Описание	Наличие в законопроекте
1.	Экспертная	• вносит органу обязательные для рассмотрения предложения по подготовке проектов НПА по вопросам формирования и реализации государственной политики в соответствующей сфере.	П.6 ч. 1 статьи 5
2.	Коммуникационная	• информирует в обязательном порядке общественность о своей деятельности, принятых решениях и их выполнении на официальном сайте органа и другим приемлемым способом; • собирает, обобщает и представляет органу информацию о предложениях институтов ГО по	Часть 2 статьи 7

		<p>решению вопросов, имеющих важное общественное значения;</p> <ul style="list-style-type: none"> • организует публичные мероприятия для обсуждения актуальных вопросов развития отрасли или административно-территориальной единицы; • готовит и публикует ежегодный отчет о своей деятельности. 	
3.	Контролирующая	<ul style="list-style-type: none"> • проводит общественную экспертизу проектов НПА; • осуществляет общественный контроль за учетом органом власти предложений и замечаний общественности, а также соблюдением НПА, направленных на предотвращение и противодействие коррупции. 	Глава 4
4.	Консультативная	<ul style="list-style-type: none"> • готовит и предоставляет органу власти, при котором он создан, предложения в ориентировочный план проведения консультаций с общественностью, а также о проведении консультаций, не предусмотренных таким планом; • готовит и представляет органу предложения по организации консультаций с общественностью. 	отсутствует

Главные задачи ОС:

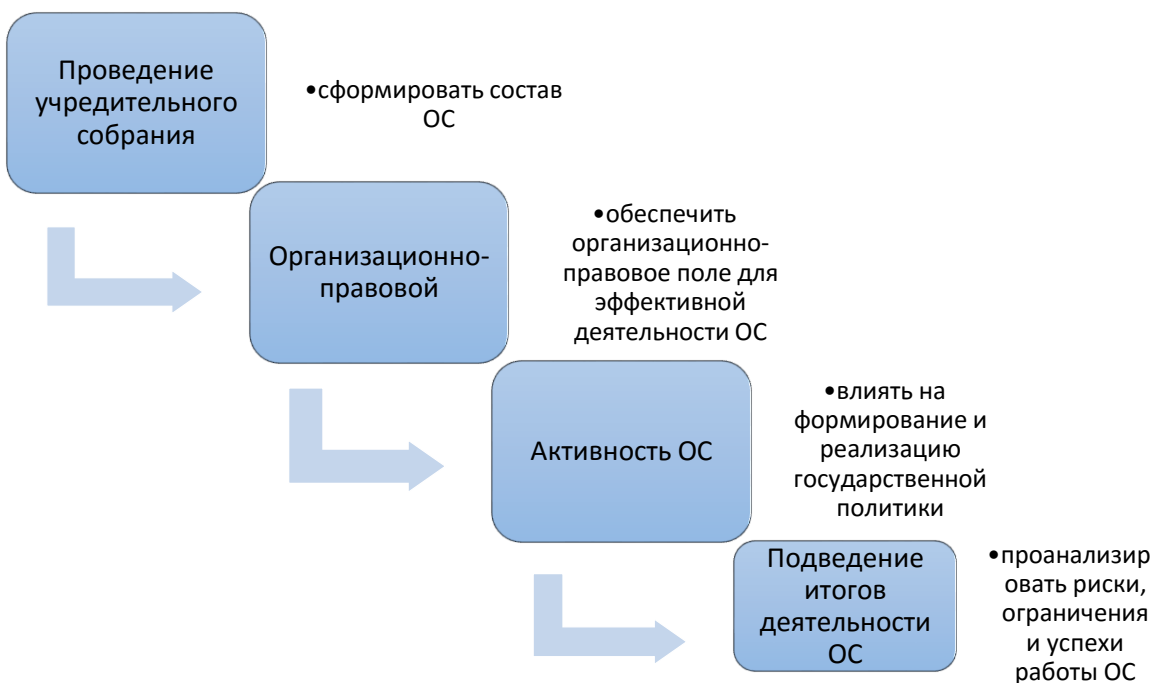
- создание условий для реализации гражданами конституционного права на участие в управлении государственными делами;
- осуществление общественного контроля за деятельностью органов власти;
- содействие учету органами власти общественного мнения при формировании и реализации государственной политики.

В законопроекте данные задачи отображены, но, к сожалению, конкретизируется лишь задача по осуществлению общественного контроля, оставив некую неопределенность по механизмам реализации других упомянутых задач.

3. Организация работы ОС



Этапы работы ОС



Первоочередные организационные шаги ОС

Определение структуры ОС	Планирование работы ОС
<ul style="list-style-type: none">• Определить приоритеты деятельности ОС, которые совпадают с приоритетами органа власти• не дублировать структуру органа власти• сформировать комиссии под определенные приоритеты• сформировать призидиум с представителей руководства ОС, председателей комиссий и представителей органа власти	<ul style="list-style-type: none">• Разработать годовой план работы ОС• разработать ежеквартальные планы деятельности комиссий;• организовать постоянную обратную связь с гражданским обществом;• войти в состав работы коллегиальных органов власти

4. Критерии эффективности деятельности общественных советов

Основными критериями эффективной деятельности ОС является общественная польза и публичность.

Кроме упомянутых выше социальных функций ОС, можно сформулировать условия, при которых Общественными советами может быть достигнут позитивный результат для общества, а именно:

- 1) ОС должны объединять авторитетных экспертов, знатоков социально-политических проблем развития определенного региона. В противном случае, уровень экспертного потенциала такого ОС, без которого он не сможет выполнять ни совещательных, ни контролирующих функций, будет недостаточным;
- 2) в состав ОС стоит приглашать лидеров активных и влиятельных общественных организаций;
- 3) свою деятельность ОС должны направлять на решение приоритетных вопросов определенного региона, которые беспокоят его жителей и предварительно должны так или иначе изучать общественные организации, которые делегировали своих представителей в такой совет;
- 4) обсуждение определенных вопросов должно быть направлено на поиск решения важных для общества, определенной территориальной общины проблем, а его результаты должны быть не просто услышаны руководством, но и в определенном порядке положены в основу решений, вырабатываемых соответствующим государственным органом;
- 5) принятые решения должны доводиться до общественности, а сам совещательный орган должен получать своевременную и полную информацию о процессе и полученных результатах их выполнения.

Одним из наиболее важных элементов работы ОС является обязательная публичность. Освещение проблем должно осуществляться в СМИ с детализацией аргументов заинтересованных сторон. Только при таких условиях возможно формирование платформы для диалога с общественностью с участием экспертов. Публичность в деятельности ОС может быть обеспечена следующими мерами:

- налаживание постоянного взаимодействия со СМИ;
- обновление информации о своей деятельности на официальном сайте органа власти;
- для обеспечения самостоятельности и автономности ОС, целесообразно создать и обеспечить функционирование собственного сайта ОС;
- привлечение для публичного обсуждения экспертов.

Статья 14 законопроекта описывает принцип публичности работы ОС.

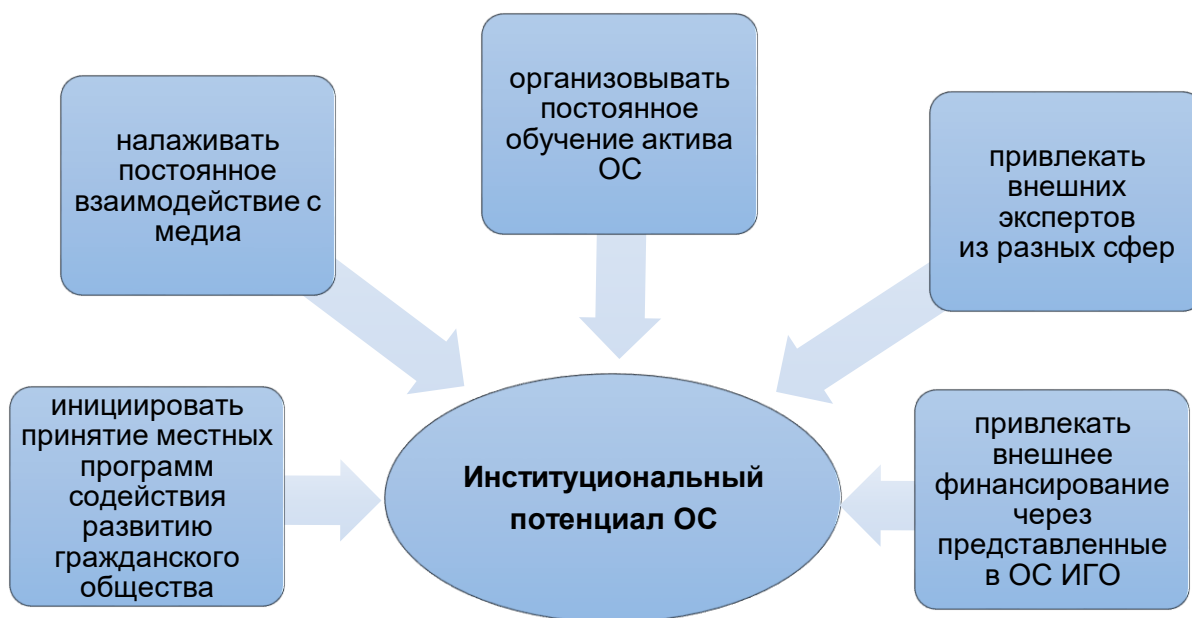
Характерные факторы, негативно влияющие на работу ОС:

- недостаточное нормативно-правовое регулирование;
- пассивность общественности относительно любой деятельности органов власти;
- незаинтересованность в тесном взаимодействии со стороны руководства органа власти;
- недостаточный профессиональный уровень предложений, которые готовятся ОС;
- недостаток методического обеспечения деятельности ОС.

Результат сотрудничества ОС с государственным органом и с общественностью также зависит от многих факторов, таких как:

- уровень правовой грамотности населения;
- инициативы со стороны граждан сотрудничать с государственными органами;
- авторитетность и профессионализм общественных объединений, формирующих ОС.

Таким образом, эффективность работы ОС можно обеспечить следующими **составными элементами**:



+ постоянно обновлять информацию о себе на официальном сайте органа (и на своем личном сайте или портале "Общественные советы РК", которые целесообразно создать).

5. Сотрудничество ОС с органом власти: главные принципы

(п.2 части второй статьи 3 законопроекта – только название)

Основными принципами эффективного взаимодействия (сотрудничества) между органами власти и ОС являются:

- открытость в деятельности;
- взаимответственность;
- социальное партнерство.

Формы сотрудничества:

- проведение консультаций с общественностью (публичное общественное обсуждение, изучение общественного мнения);
- анализ проектов решений и подготовка рекомендаций общественности органу власти.

6. Инструменты работы ОС

Общественный контроль

Общественный контроль является инструментом общественной оценки выполнения органами власти и другими подконтрольными объектами их социальных задач. Он является важной формой реализации демократии. *Общественный контроль* - это активный мониторинг гражданами за теми, кто от нашего имени и за счет наших налогов управляет страной на всех уровнях - от аула до столицы. Особенностью общественного контроля является то, что его результаты носят рекомендательный характер, вместе с тем их учет должен быть аргументирован органом власти.

Формами общественного контроля являются:

- *Общественный мониторинг* (исследование какого-либо явления или процесса, проводимое систематически (через определенный промежуток времени) по той же теме с применением тех же инструментов).
- *Общественная оценка* (это тщательное и независимое измерение законченной деятельности, или деятельности, которая еще длится с целью определения степени достижения поставленных целей).

Общественная экспертиза

Общественная экспертиза - это проведение институтами гражданского общества оценки деятельности государственных органов, эффективности принятия и выполнения такими органами решений, подготовку предложений по решению общественно значимых проблем для их учета государственными органами в своей работе. Целью общественной экспертизы всегда является улучшение государственной политики в определенной сфере или качества административных услуг, которые оказываются гражданам. То есть, общественная экспертиза - это не самоцель, а лишь инструмент влияния на государственные органы с целью улучшения государственной политики.

7. Взаимодействие ОС со СМИ и институтами гражданского общества



Формы сотрудничества:

- Информирование через СМИ;
- Общественное лоббирование;
- Организация PR-мероприятий;
- Общее информирование всех своих целевых аудиторий.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Подводя итоги исследования, стоит, прежде всего, отметить, что работа ОС при государственных органах должна стать для Казахстана эффективным инструментом влияния гражданского общества на формирование и реализацию государственной политики. Сегодня процесс институализации ОС продолжается и требует поиска оптимальных вариантов решения проблемных вопросов, которые существуют в их деятельности на сегодня. Разработка законопроекта об общественных советах свидетельствует, что законодатели и общественность работает над усовершенствованием условий для работы ОС.

Рекомендации

С целью создания условий для эффективной работы ОС:

1. ОС должен активно взаимодействовать с гражданами, представителями институтов гражданского общества, учеными, руководителями предприятий, учреждений и организаций с целью точного выявления потребностей и интересов населения, его социальных групп, привлечение дополнительных интеллектуальных, духовных, организационных ресурсов в

сферу решения общественных проблем, а также для получения внешней оценки деятельности ОС и постоянного совершенствования этой деятельности.

2. ОС должен организовывать консультации с общественностью в форме публичного обсуждения и изучения общественного мнения.
3. ОС должен рассматривать обращения граждан - предложения, заявления, жалобы, - таким образом учитывать мнение граждан по тому или иному вопросу.
4. ОС должен проводить личный прием граждан, а также осуществлять выездные приемы.
5. ОС должен организовывать разнообразные коммуникативные мероприятия с участием предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности с целью выработки обоснованной точки зрения и рекомендаций для органов власти по важнейшим вопросам.
6. ОС должен проводить конференции, заседания с органами власти и подавать свои предложения на рассмотрение руководству органа власти.
7. Необходимо создать непрерывную систему обучения и повышения квалификации не только должностных лиц органов власти, но и руководителей и членов ОС.
8. Целесообразно создать веб-страницы ОС на правительственном сайте либо отдельный портал всех общественных советов для обмена новостями, опытом и успешными практиками работы.
9. Целесообразно организовать издания ежеквартального бюллетеня с новостями о работе ОС с целью популяризации их деятельности в обществе.
10. Целесообразно обеспечить создание социальной рекламы, теле- и радиопрограмм для популяризации лучшего опыта работы общественных советов как основы формирования гражданского общества.

Государственным органам:

1. Разработать и утвердить стратегию и тактику привлечения общественности к участию в ОС, которая должна включать меры по информированию общественности о деятельности этих советов, их популяризации, увеличение общественной активности населения к участию в советах, повышение их авторитета, как среди государственных служащих, так и среди рядовых граждан.
2. Обеспечивать обязательное привлечение членов ОС в процесс подготовки решений.
3. Обеспечить практику заключения соглашений о сотрудничестве между государственными органами и ОС с целью систематизации прав и обязанностей каждой из указанных сторон.
4. Улучшить материально-техническое обеспечение работы ОС.
5. Создать на собственных официальных сайтах специальную рубрику, в которой ОС смогут размещать материалы о своей

деятельность (пресс-релизы, разъяснения, статистические данные, аудио- и видеозаписи заседаний, совещаний, пресс-конференций, брифингов и т.д.).

6. Обеспечить освещение в СМИ, учредителями или соучредителями которых являются государственные органы, текущей деятельности ОС.

Общественным советам:

1. Обеспечить освещение в СМИ, учредителями или соучредителями которых являются государственные органы, текущей деятельности ОС.
2. Создать саморегулирующийся координирующий и методический орган, в состав которого войдут головы (уполномоченные члены) ОС при центральных и местных органах власти. В рамках работы органа осуществлять разработку рекомендаций и образцов, необходимых для работы ОС, выработать совместные подходы к решению проблемных вопросов, возникающих в деятельности советов, проводить семинары для обмена опытом, реализовывать информационные кампании с целью популяризации работы советов.
3. Определять стратегические, тактические и оперативные цели и задачи деятельности ОС с целью разработки соответствующих мероприятий и систематически обнародовать их.
4. Четко планировать консультации с общественностью, определять приоритетные сферы деятельности и основные направления работы.
5. Усилить сотрудничество с институтами гражданского общества, которые не являются членами советов, а также с экспертами, учеными для подготовки профессиональных предложений к проектам нормативно-правовых актов, которые разрабатываются государственными органами.
6. Усилить меры по обеспечению прозрачности деятельности ОС - налаживать сотрудничество со СМИ, освещать работу советов на сайтах институтов гражданского общества, которые являются их членами и др.

Таким образом, эффективность работы ОС по большей мере зависит от многих аспектов: заинтересованности органов власти в сотрудничестве и партнерстве; активности и профессионализма членов ОС и наличия в них опыта общественной деятельности; умения отстаивать и лоббировать интересы общественности перед государственными органами; опыта работы ОС и др. Поэтому, решив эти и другие проблемы, обеспечив выполнение Общественными советами выше указанных функций, особенно социальных, позволит достичь результативности работы ОС, а также повысить эффективность сотрудничества общественности с государственными органами.

ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЕКТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»¹⁴

ЧАСТЬ 1. ОЦЕНКА ПРОЕКТА ЗАКОНА «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ» РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НА СООТВЕТСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРИНЦИПАМ И СТАНДАРТАМ

Международные стандарты противодействия коррупции зафиксированы в ряде международных документах. Главными из которых являются Конвенция ООН против коррупции, ратифицированная Республикой Казахстан в 2008 г., Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию¹⁵, Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 1997 г. (Казахстан не ратифицировал).

Кроме этого международные стандарты и принципы имплементируются страной через рекомендации, выработанные в ходе прохождения мониторингов Стамбульского плана действий и Казахстан прошел третий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции в 2014 г.¹⁶ В нем, в частности, признается прогресс страны в улучшении антикоррупционных процедур, однако отмечается, что не все рекомендации ОЭСР выполняются. Так, из 17 предыдущих рекомендаций Казахстан выполнил частично 13 рекомендаций и не выполнил 4 рекомендации (в основном или полностью выполненных рекомендаций нет). В результате третьего раунда мониторинга сформулированы 3 новые рекомендации, а 16 предыдущих рекомендаций признаны все еще остающимися в силе.

Проект закона «О противодействии коррупции» Республики Казахстан соответствует практике большинства стран, где также действуют комплексные акты по предотвращению коррупции: Закон «О взяточничестве» Великобритании 2010 г., Закон «О предотвращении коррупции» Сингапура 1960 г., Закон РФ «О противодействии коррупции» 2008 г., Закон Таджикистана «О борьбе с коррупцией» 2012 г., Закон «О предотвращении коррупции и борьбе с коррупционной деятельностью» ЮАР 2004 г., Закон «о предотвращении коррупции» Латвии 1998, Закон «О предотвращении коррупции» Литвы 2002 г. С 1998 г. в Казахстане действует Закон «О борьбе с коррупцией», но со временем пришла потребность изменить структуру и содержание юридического акта.

14



Посольство
Великобритании
Астана

Настоящее заключение подготовлено Центром исследования правовой политики при технической поддержке Посольства Великобритании в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в заключении, не отражают точку зрения Посольства Великобритании в Астане.

¹⁵ Принята 4 ноября 1998 г.; вступила в силу 1 июля 2002 г

¹⁶ См. Отчет на русском языке: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>

Нормы законопроекта посвящены: основным принципам (ст.4), целям и задачам (ст.5) противодействия коррупции. Глава 2 посвящена мерам противодействия коррупции, но данные меры являются механизмами превенции (антикоррупционные ограничения, мониторинг, финансовый контроль), то есть только одной из частей противодействия коррупции, куда входят еще пресечение и наказание. Поэтому главу 2 желательно назвать «меры предотвращения (превенции) коррупции».

ЧАСТЬ 2. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Организация органа и деятельности по противодействию коррупции

В 6 и 36 статьях Конвенция ООН против коррупции и в ст.20 Конвенции ЕС об уголовной ответственности за коррупцию обозначена необходимость создания отдельного независимого органа по противодействию коррупции. «В соответствии с основными принципами своей правовой системы, каждое государство обязуется обеспечивать наличие органа/органов или лиц, осуществляющих борьбу с коррупцией в рамках правоохранительной системы. Такие органы или лица должны обладать необходимым уровнем независимости, в соответствии с фундаментальными принципами правовой системы государства- участника, чтобы иметь возможность эффективно осуществлять свои функции без какого-либо незаконного вмешательства в их деятельность. Персонал таких органов должен иметь соответствующую подготовку и располагать всеми необходимыми ресурсами для выполнения поставленных перед ним задач» (ст. 36 Конвенции ООН против коррупции).

В мировой практике встречаются различные типы специальных органов, ответственных за проведения антикоррупционной политики. К первому типу относятся так называемые - многоцелевые агентства или сингапурская модель. Основными видами деятельности многоцелевого агентства являются разработка политики, аналитическая деятельность, техническая помощь, взаимодействие с гражданским обществом, осуществление открытого доступа к информации, мониторинг, следственная деятельность. Важно отметить, что в большинстве случаев уголовное преследование остается отдельной функцией в рамках подобных учреждений (Сингапур, Гонконг, Литва, Латвия, Австралия).

Второй тип – это агентства по противодействию коррупции, которые являются частью правоохранительных органов. Специальные прокуратуры (Румыния, Испания, Хорватия) и специальные следственные органы (Бельгия, Великобритания, Венгрия и Норвегия). К последнему типу относятся общие институты превенции. Эта модель включает в себя специализированные институты, выполняющие одну или несколько превентивных функций, таких как проведение исследований и анализа, разработку и координацию политики в области борьбы с коррупцией, проведение обучения и предоставление консультаций различным ведомствам о риске коррупции, возможных мерах по ее предотвращению и другие функции (Франция, Словения, Македония, Албания и Мальта)¹⁷.

Глава 3 законопроекта РК «О противодействии коррупции» посвящена субъектам противодействия коррупции, в которой в п.1 ст.20 говорится об уполномоченном органе, который реализует антикоррупционную политику и координирует деятельность государственных органов,

¹⁷ Подробнее об этом см.: Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей // Отчет ОЭСР 2006.

субъектов квазигосударственного сектора, а также физических и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции. Пункт 2 ст.20 относит антикоррупционную службу к оперативно-следственным подразделениям органов по делам государственной службы и противодействию коррупции, направленных на предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных преступлений. Таким образом, по своим полномочиям (ст.22) и компетенциям (ст.21) данный орган более подходит под первый тип – многоцелевой орган.

Законопроект кроме полномочий и компетенций органов по противодействию коррупции затрагивает социальные гарантии сотрудников антикоррупционной службы (глава 5). Вместе с тем, вопросы правового статуса, независимость и подотчетность антикоррупционной службы и Агентства по государственной службе и противодействию коррупции не нашли отражения в законопроекте.

29 августа 2014 года Указом Президента Республики Казахстан № 900 «О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» утверждено Положение об Агентстве. В соответствии с Положением, в задачи нового Агентства входит: «участие в разработке и совершенствовании государственной политики в сферах государственной службы, противодействия коррупции и оказания государственных услуг»; «формирование антикоррупционной культуры и системы предупреждения коррупции, а также минимизация причин и условий возникновения коррупционных правонарушений». Среди функций нового Агентства: «участие в разработке и реализации стратегий и программ в сферах государственной службы и противодействия коррупции»; «разработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы в сферах государственной службы и противодействия коррупции».

Но в нем также не нашли отражения нормы о правовом статусе сотрудников антикоррупционной службы (следственное управление, в том числе группа процессуальных офицеров), правила формирования его состава (правила отбора кадров, особые иммунитеты и отчетность¹⁸), сроки полномочий Председателя Агентства и заместителей Председателя, положения о его подотчетности и независимости, компетенции, взаимодействие данного органа с другими субъектами правоохранительных органов. Правовой статус по возможности должен быть определен законом, а не подзаконным актом на уровне указа президента или постановления правительства. Более того, должен быть принят внутренний правовой акт, который бы закрепил внутренние административные и операционные правила, правила отчетности и кодекс поведения служащих. Для процессуальных офицеров, которые по законопроекту относятся к сотрудникам МВД, могут быть разработаны отдельные правила подчиненности, особая процедура назначения и снятия с должности руководителей и рядовых офицеров; офицеры полиции, расследующие преступления, связанные с коррупцией, оставаясь организационно в структуре полиции, по конкретным делам подчиняются напрямую прокурору, ведущему данное дело.

Особая процедура назначения главы антикоррупционного агентства заключается в необходимости консенсуса между основными политическими силами (например, совместно назначают Президент и Парламент; или назначению на должность предшествует рассмотрение кандидатуры в специально созданном отборочном комитете по предложению Правительства или Президента, и т.д.). Процедура считается несовершенной, если глава специализированного учреждения назначается одним политическим лицом (Министром или Президентом). Законом часто устанавливается срок полномочий главы специализированного института, что делает

¹⁸ Например, на сайте Агентства в разделе «руководство» выложена биографическая информация, но нет деклараций о доходах и имуществе.

невозможным его увольнение без веских оснований.

Рекомендации:

1. Закрепить срок на который назначается председатель Агентства (например на 7 лет) без права продления. Также закрепить срок для замещения должности заместителей председателя Агентства – 7 лет.
2. Прописать в законе возможность предложения нескольких кандидатур на пост председателя Агентства и заместителей председателя для утверждения Президенту. Эти кандидатуры могут быть отобраны в ходе проведения слушаний в Парламенте с участием широкого круга лиц, в том числе общественности.
3. В целях поддержания доверия к Агентству и его руководству (сотрудникам), в обязательном порядке выкладывать декларации доходов председателя Агентства и его заместителей.
4. Установить повышенный стаж работы по юридической либо экономической профессии для претендентов на работу в Агентство (особенно, сотрудников следственного управления).
5. Закрепить за Агентством, задач по организации и проведению исследований ситуации с коррупцией в государстве.
6. Разработать дополнительные меры независимости процессуальных офицеров.

Конфликт интересов

Понятие «конфликт интересов» не встречается в законопроекте ни разу, однако такие статьи как ст.10 (финансовый контроль), ст. 11 (антикоррупционные ограничения), ст. 12 (деятельность, не совместимая с выполнением государственных функций) касаются данной темы, а ст.13 (недопустимость совместной службы близких родственников и супругов) и ст.14 (ограничения на принятие решений, осуществления контроля и надзора, проведения расследования, разрешение споров и определение мер ответственности) напрямую посвящены данной тематике. Однако без раскрытия понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» ограничения, введенные в ст. 13 - 14 законопроекта недостаточны, поскольку не охватывают такие коррупционные действия, как например, nepotизм, распределение госзаказов между аффилированными лицами и др. В предыдущих редакциях проекта закона была предусмотрена новая формулировка понятия конфликта интересов, новый порядок урегулирования конфликта интересов, в том числе путем отвода и самоотвода, что можно было бы рассматривать как позитивное решение. К сожалению, в последней редакции это не сохранилось.

Меры по выявлению и пресечению (разрешению) конфликта интересов предполагают необходимость учитывать и контролировать экономическую деятельность соответствующих лиц через проверку соответствия их доходов и расходов.

В ст. 10 законопроекта говорится о двух видах деклараций: декларация об активах и обязательствах физического лица (только для претендентов на занятия ответственных государственных должностей) и декларация о доходах и имуществе физического лица (ежегодно лицами, перечисленными в ч. 8 ст. 10). Но из этих деклараций не становятся ясными источники происхождения данного имущества и фактический прирост активов за отчетный период, поскольку в течении отчетного периода можно вступать в коррупционные сделки и приобретать имущество на необъяснённые доходы, не указывая это в декларациях.

Отраслевая программа по борьбе с коррупцией предусматривает введение института декларирования крупных расходов государственных служащих, всеобщее декларирование доходов населения, выработку предложений по совершенствованию процедуры

декларирования доходов и имущества государственных служащих в части улучшения системы проверки достоверности изложенных в них сведений.

Рекомендации:

1. Более четко определить в законопроекте субъектов, ответственных за проверку деклараций.
2. Реализовать положения по введению декларирование крупных расходов государственных служащих.
3. Внедрить систему проверок деклараций на соответствие доходам и расходам.
4. Закрепить понятие конфликта интересов как коллизию между интересами службы и личными интересами. Предусмотреть порядок разрешения конфликта интересов, включая отвод и самоотвод.
5. Внедрить декларацию интересов (возмездная и безвозмездная деятельность должностного лица, его обременения и долги), особенно, для лиц, уполномоченных на проведение государственных закупок, тендеров, выдачу субсидий, субвенций и других преференций.

Противодействие коррупции в частном секторе

Статья 16 законопроекта РК «О противодействии коррупции» устанавливает лишь общие требования к компаниям, что не соответствует перечню рекомендаций, которая содержит ст.12 Конвенции ООН против коррупции. Желательно в ст.16 раскрыть содержание «мер по предупреждению коррупции, в том числе по минимизации причин и условий». Например, рекомендовать компаниям принимать «комплаенс-политики», включая политику по взаимодействию с третьими лицами, политику участия в госзакупках, политику защиты заявителей по коррупционным проявлениям в компании, а также обязательное выполнение процедур риск-менеджмента и аудита. Самое главное, способствовать, чтобы компании сами вводили принцип «нулевой степени терпимости к коррупции» для управления компанией. Этот принцип должен быть распространен на всех сотрудников компании, включая акционеров и членов органов управления.

Кроме этого, в данной статье необходимо установить ограничения на принятия на работу бывших государственных служащих, которые взаимодействовали с компанией во время работы в государственном секторе. Феномен revolving doors – использование служебного статуса для занятия должности в коммерческом секторе, известен специалистам по антикоррупционным стандартам и ограничен во многих странах – Франция, Германия, Великобритания, РФ и др. Можно ввести такие ограничения сроком от 1 до 2 лет в зависимости от статуса государственного служащего. Например, для лиц, занимающих ответственные государственные должности установить ограничение сроком 2 года, для всех других лиц – 1 год. Также это ограничение может работать и наоборот - для должностных лиц компаний, которые переходят на службу в тот орган, с которыми они взаимодействовали, например, на протяжении последних 5 лет.

Опыт такого рода ограничений можно встретить в ст.28 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-І "О государственной службе", дисквалификация как самостоятельная санкция не упоминается. Вместе с тем, согласно ч. 4 ст. 10 данного нормативного правового акта, на государственную службу не может быть принято, во-первых, лицо, которое в течение трех лет перед поступлением на государственную службу привлекалось к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения и, во-вторых, лицо, уволенное с работы за совершение коррупционного правонарушения. Как видно, закон предусматривает за совершение коррупционного правонарушения, кроме собственно дисциплинарного взыскания, также дополнительное неблагоприятное последствие в виде ограничения права поступления на

государственную службу. При этом данное ограничение в зависимости от вида наложенного дисциплинарного взыскания устанавливается либо на определенный срок (по сути - временная дисквалификация), либо на неопределенный срок (по сути - пожизненная дисквалификация).

Рекомендации:

1. Введение ограничений на занятия должности в коммерческой структуре служащему, который имел дело с этой компанией последние два года.
2. Рекомендовать компаниям принимать меры, по противодействию коррупции, включая принятия политик, регулирующие отношения с третьими лицами, между сотрудниками (кодекс корпоративного поведения), защита заявителей по коррупции и разрешения конфликта интересов.
3. Обязательное проведение аудита.

ЧАСТЬ 3. ПРОЕКТ ЗАКОНА «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ» И ЕГО СОЧЕТАЕМОСТЬ С ЗАКОНОПРОЕКТОМ «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ».

Законопроект РК «О доступе к информации» в ст. 6 устанавливает виды информации, доступ к которой не должен быть ограничен. В частях 9-10, устанавливается, что доступ к следующей информации не может быть ограничен:

- о формировании и расходовании средств из республиканского и местного бюджетов,
- и о контроле за расходованием средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты.

Таким образом, доступ к информации, содержащийся в отчетах о всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности, связанных с государственной собственностью (ч. 9 ст.10 законопроекта «О противодействии коррупции») не может быть ограничен.

Подобным же образом, согласно ч. 11 ст. 6 проекта Закона РК «О доступе к информации» не может быть ограничен доступ к информации, содержащейся в декларациях о доходах политических государственных служащих и лиц, исполняющих управленческие функции в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также юридических лицах, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежит указанным дочерним организациям. Ограничения на распространение информации, установленные в ч.10-11 ст.10 законопроекта РК «О противодействии коррупции» не могут распространяться на декларации о доходах лиц, перечисленных в ч. 2, 8-9 этой статьи.

Рекомендации:

Части 10 и 11 ст.10 законопроекта РК «О противодействии коррупции» противоречат положениям статьи 6 законопроекта РК «О доступе к информации», на этом основании рекомендуется их исключить из законопроекта РК «О противодействии коррупции».

Часть 4. ПОСТАТЕЙНАЯ ТАБЛИЦА ПРОБЛЕМ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Стандарты	Международные нормы	Нормы законопроекта	Проблемы и рекомендации
<p>Определения</p>	<p>Ст.2 Конвенции ООН “публичное должностное лицо” означает: i) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; ii) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-частника; iii) любое другое лицо, определяемое в качестве “публичного должностного лица” во внутреннем законодательстве Государства-участника. Тем не менее для целей принятия некоторых конкретных мер, предусмотренных главой II настоящей Конвенции, “публичное должностное лицо” может означать любое лицо, выполняющее какую-</p>	<p>I. должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие или осуществлявшие на момент совершения коррупционного правонарушения функции представителя власти либо выполняющие или выполнявшие на момент совершения коррупционного правонарушения организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных учреждениях, субъектах квазигосударственного сектора, органах местного самоуправления.</p>	<p>I. Если законопроект говорит о должностных лицах, не детализируя, что это публичные должностные лица, то, во-первых, тогда необходимо в перечень субъектов включить и лиц, занимающие управленческие функции в коммерческих организациях, поскольку они также являются должностными лицами. Во-вторых, данное определение по своему легальному определению должно совпадать с определением «должностного лица» в УК 2014 г. Рекомендую понятие изложить в следующей редакции: “Должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, субъектах квазигосударственного органа, а также в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан; и коммерческих</p>

	<p>либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника;</p>	<hr/> <p>II. Ч.1 лицо, занимающее ответственную государственную должность, – лицо, занимающее должность, которая установлена Конституцией РК, конституционными и иными законами РК для непосредственного исполнения функций государства и полномочий государственных органов, в том числе депутат Парламента, судья, а равно лицо, занимающее политическую государственную должность либо административную государственную должность корпуса «А», в соответствии с Законом РК «О государственной службе»;</p> <p>Ч.3. лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, – государственный служащий в соответствии с законами Республики Казахстан о государственной службе,</p>	<p>организаций».</p> <hr/> <p>II. Пересечение субъектов, которые попадают в обе группы: депутаты Парламента поименованы и в ч.1 и ч.3 статьи. Рекомендую отнести депутатов Парламента к лицам, занимающим ответственную государственную должность.</p>
--	---	--	--

		депутат Парламента РК и маслихата	
Независимость антикоррупционного органа	Ст.20 Конвенции ЕС , ст.6, 36 Конвенции ООН «В соответствии с основными принципами своей правовой системы, каждое государство обязуется обеспечивать наличие органа/органов или лиц, осуществляющих борьбу с коррупцией в рамках правоохранительной системы. Такие органы или лица должны обладать необходимым уровнем независимости, в соответствии с фундаментальными принципами правовой системы государства-участника, чтобы иметь возможность эффективно осуществлять свои функции без какого-либо незаконного вмешательства в их деятельность. Персонал таких органов должен иметь соответствующую подготовку и располагать всеми необходимыми ресурсами для выполнения поставленных перед ним задач»	В ст. 20 ничего не говорится о правовом статусе и структуре. Пункт 18 Положения об Агентстве «Председатель Агентства назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Казахстан».	Установить правовой статус антикоррупционной службы, прописать статус главы этой службы, его права и полномочия, подотчетность и независимость сотрудников. В особенности, важно предусмотреть прозрачную и надлежащую процедуру назначения и увольнения руководства антикоррупционного ведомства. Процедура считается более совершенной, если глава специализированного учреждения назначается специальной комиссией или представителями разных ветвей власти на основе открытого и прозрачного конкурсного отбора. Цель такого отбора – выбрать политически нейтрального руководителя, с безупречной репутацией и компетентного в сфере борьбы с коррупцией и с опытом управления и стратегическим мышлением.
Антикоррупционные стандарты	Ст.9 Конвенции ООН 1. Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок,	Ст. 9 ч. 2. При реализации антикоррупционной политики соблюдаются следующие антикоррупционные стандарты, ограничивающие: 1) принятие нормативных правовых актов, прямо не предусмотренных	Необходимо предусмотреть механизмы обжалования решений по государственным закупкам. Параграф ч. 2 говорит только о предоставлении банковских услуг, однако необходимо это ограничение

	<p>которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции. Такие системы, которые могут предусматривать надлежащие пороговые показатели при их применении, затрагивают, среди прочего, следующее:</p> <p>а) публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашениях к участию в торгах и надлежащую или уместную информацию о заключении контрактов, с тем чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок; б) установление, заблаговременно, условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов, и их опубликование; с) применение заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках в целях содействия последующей</p>	<p>законами Республики Казахстан и без их предварительного открытого обсуждения;</p> <p>2) рассмотрение дел о коррупционных правонарушениях лицами прямо либо косвенно заинтересованными в исходе таких дел, в том числе лицами правоохранительного органа, в котором служит лицо, обвиняемое в совершении коррупционного правонарушения;</p> <p>3) внеконкурсное и закрытое предоставление кредитов, ссуд, субсидий и субвенций физическим и юридическим лицам, а также иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, за исключением случаев, предусмотренных законами Республики Казахстан, а также установление неравных условий оказания банковских услуг для лиц в зависимости от их правового статуса;</p> <p>4) введение и использование внеконкурсных и закрытых процедур продажи или установление особого порядка и условий приобретения государственного имущества, за исключением случаев, установленных законами Республики Казахстан;</p> <p>5) участие в процедуре государственных закупок лиц,</p>	<p>распространить на все виды услуг: равный подход к предоставлению услуг.</p>
--	--	---	--

	<p>проверке правильности применения правил или процедур;</p>	<p>имеющих судимость за коррупционные правонарушения; б) установление дополнительных требований, не предусмотренных законами Республики Казахстан, при осуществлении государственных закупок и услуг; 7) единоличное рассмотрение вопросов, связанных с выдачей лицензий или регистрацией субъектов частного предпринимательства или иной деятельности; 8) ведение бухгалтерского учета, представление финансовой отчетности, осуществляемых в целях совершения коррупционных правонарушений, в том числе создание неофициальной отчетности; проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций; ведение учета несуществующих расходов; отражение обязательств, объект которых неправильно идентифицирован; использование поддельных документов; намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее сроков, предусмотренных законом.</p>	
<p>Разрешение конфликта интересов</p>	<p>Пункт 4 ст.7 Конвенции ООН «Каждое Государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами</p>	<p>I. Ст.10 «Ч. 4 Декларация об активах и обязательствах физического лица составляется и представляется в соответствии с</p>	<p>I. Как показывает практика многих стран, желательно расширить круг субъектов, об имуществе которых должен указывать</p>

	<p>своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов».</p> <p>Пункт 5 ст. 8 Конвенции ООН «Каждое Государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц».</p> <p>Совет Европы принял ряд рекомендаций для национальных государственных ведомств (<i>Council of Europe recommendation on Codes for public officials 11 May 2000, Art. 13 – Conflict of Interest</i>).</p> <p>Статья –15– Интересы вне государственной службы и несовместимые с ней:</p> <p>1. Государственный служащий не должен осуществлять деятельность</p>	<p>требованиями и по форме, установленными налоговым законодательством Республики Казахстан....</p> <p>Ч 5. Декларация о доходах и имуществе физического лица составляется в соответствии с положениями налогового законодательства и представляется по форме, в сроки и в порядке, определенным налоговым законодательством Республики Казахстан.</p> <p>Ч.9 Физические и юридические лица, которые участвуют в выполнении функций по управлению государственным имуществом, представляют в порядке и сроки, установленные Правительством Республики Казахстан, отчеты о всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности, связанных с государственной собственностью, в государственный орган, осуществляющий в отношении государственного имущества правомочия.</p> <p>Ч.10 Поступающие в органы государственных доходов сведения, предусмотренные настоящей статьей, являются охраняемой законом налоговой тайной в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Их разглашение</p>	<p>должностное лицо и включить туда имущество, принадлежащее на праве собственности близким родственникам, включая несовершеннолетних детей и родителей лиц, которые указаны в ч.2-3, 8 ст.10.</p> <p>При сопоставлении ч.4-5 и ст. 10 с ч.8, усматривается несогласованность, поскольку ч.10 говорит о том, что сведения деклараций является объектом налоговой тайны и их разглашение влечет ответственность, тогда как п.8 устанавливает порядок публикаций сведений, отраженных в декларациях физических лиц. Рекомендую убрать ч.10 как противоречащим целям деклараций и их опубликованию.</p> <p>Информация, которая предоставляется на основании п.9 должна быть открыта, поскольку касается расходования национального бюджета.</p>
--	--	--	--

	<p>или операции; занимать (возмездно или безвозмездно) пост или должность, несовместимые с надлежащим исполнением его служебных обязанностей или наносящие им вред. В случае, если нет ясности относительно совместимости с государственной службой какой-либо деятельности, он или она должны спросить мнение своего непосредственного начальника.</p> <p>2. С учетом применяемого законодательства, прежде чем осуществит (возмездно или безвозмездно) некоторые виды деятельности или соглашаться на какие бы то ни было посты или должности вне государственной службы, государственный служащий обязан проинформировать своего работодателя в государственной службе и согласовать с ним этот вопрос.</p> <p>3. Государственный служащий обязан выполнять любые предусмотренные законом требования по декларированию своего членства или принадлежности организациям, которые могут повредить его должности или надлежащему исполнению им своих служебных обязанностей в качестве государственного служащего.</p>	<p>влечет ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан».</p> <hr/> <p>II. Ст.11 В целях недопущения лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к ним, а также лицами, являющимися кандидатами на выполнение указанных функций совершений действий, которые могут привести к использованию ими своих полномочий в личных, групповых и иных неслужебных интересах, указанные лица с учетом особенностей, установленных статьями 12, 13, 14, 15 и 16 настоящего Закона, принимают на себя следующие антикоррупционные ограничения по:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) осуществлению деятельности, не совместимой с выполнением государственных функций; 2) недопустимости совместной службы (работы) близких родственников, супругов; 3) принятию решений, осуществлению контроля и надзора, проведению расследования, разрешению споров и определению мер ответственности. 	<hr/> <p>II. Не понятно, что законодатель имел в виду под понятиями «групповые и неслужебные интересы» Если говорить о гражданской службе, то неслужебные интересы – это личные интересы. Поэтому в дублировании понятий нет необходимости.</p> <p>Большинство стран с многолетними традициями декларирования, требуют от госслужащих декларировать интересы в широком смысле этого понятия, включая финансовые интересы (активы, обязательства, доходы, имущество) и остальные личные интересы (например, должности в неправительственных организациях, включая политические, крупные финансовые интересы членов семьи, неплатежеспособность, социальные или личные связи, которые могут повлиять на выполнение обязанностей, участие в судебных разбирательствах и др.).</p>
--	--	--	---

		<p>III. Часть 1 Ст.12 Лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и лицам, приравненным к ним (за исключением кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан и маслихаты, а также в члены выборных органов местного самоуправления, депутатов местных исполнительных органов, лиц, осуществляющих свою деятельность в субъектах квазигосударственного сектора), запрещается заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности.</p>	<p>III. Такой длинный список лиц, которые не подпадают под ограничения ст.12-14, не является позитивным в рамках провозглашенных целей. Члены парламента, члены выборных органов МСУ, депутаты местных исполнительных органов, в первую очередь должны быть независимы и объективны. В настоящем варианте законопроекта получается, что они могут контактировать с любыми лицами, в том числе, проводить контроль и надзор, разрешать споры и определять меру ответственности в отношении себя, своих родственников, контрагентов своих родственников. Таким образом, нарушается один из принципов политики противодействия коррупции: неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений (ч.5 ст.4 Законопроекта о противодействии коррупции). К субъектам квазигосударственного органа должны применяться те же положения о запретах, поименованные в ст.12-14 Законопроекта, за исключением ведения предпринимательской деятельности.</p>
--	--	---	--

<p>Частный сектор</p>	<p>Ст.12 Конвенция ООН 1. Каждое Государство-участник принимает меры, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, в надлежащих случаях, установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер. 2. Меры, направленные на достижение этих целей, могут включать, среди прочего, следующее: а) содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими частными организациями; б) содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций, включая кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятельности предпринимателями и представителями всех соответствующих профессий и предупреждения возникновения</p>	<p>Ст.16 Субъекты частного предпринимательства при осуществлении своей деятельности принимают меры по предупреждению коррупции, в том числе по минимизации причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений.</p>	<p>В статье не расшифровано, какие меры должны предприниматься. Необходимо прописать. Рекомендую статью изложить в следующей редакции: 1. Коммерческие организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. 2. Меры по предупреждению коррупции, принимаемые в организации, могут включать: 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений; 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами; 3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации; 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации; 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов; 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов; 7) разработка механизмов оповещения о коррупционных</p>
-----------------------	--	--	---

	<p>коллизии интересов, а также для поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством; 15 с) содействие прозрачности в деятельности частных организаций, включая, в надлежащих случаях, меры по идентификации юридических и физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций и управлению ими; d) предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций, включая процедуры, касающиеся субсидий и лицензий, предоставляемых публичными органами для осуществления коммерческой деятельности; e) предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений, в надлежащих случаях и на разумный срок, в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица</p>		<p>проявлений и защита таких заявителей; 8) установление ограничений на принятия на работу бывших государственных служащих, которые взаимодействовали с компанией во время работы в государственном секторе.</p>
--	---	--	---

	<p>выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор; f) обеспечение того, чтобы частные организации, с учетом их структуры и размера, обладали достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний и чтобы счета и требуемые финансовые ведомости таких частных организаций подлежали применению надлежащих процедур аудита и сертификации. 3. В целях предупреждения коррупции каждое Государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с его внутренним законодательством и правилами, регулирующими ведение бухгалтерского учета, представление финансовой отчетности, а также стандарты бухгалтерского учета и аудита, для запрещения следующих действий, осуществляемых в целях совершения любого из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией: а) создание неофициальной отчетности; б) проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций; с) ведение учета несуществующих расходов; d)</p>		
--	--	--	--

	<p>отражение обязательств, объект которых неправильно идентифицирован; е) использование поддельных документов; и f) намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее сроков, предусмотренных законодательством. 4. Каждое Государство-участник отказывает в освобождении от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки, которые являются одним из элементов состава преступлений, признанных таковыми в соответствии со статьями 15 и 16 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, в отношении других расходов, понесенных в целях содействия коррупционным деяниям.</p>		
<p>Защита заявителей</p>	<p>Ст.33 Конвенции ООН против коррупции Каждое Государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей</p>	<p>Ст.24 1. Лицо, располагающее достоверной информацией о коррупционном правонарушении, информирует руководство государственного органа и организаций, в которых оно работает либо уполномоченный орган. 2. Руководство государственного органа и организаций, уполномоченный орган обязаны в месячный срок со дня получения информации принять меры по поступившим заявлениям о</p>	<p>В преамбуле Законопроекта указано, что Закон регулирует общественные отношения в сфере предупреждение и противодействия коррупции, однако ст.24 говорит только о государственном секторе. Рекомендую включить в данную статью положение, которое бы регулировало порядок заявление о коррупции в частном секторе. Прописать гарантии непривлечения лица, сообщившего о коррупции, к</p>

	<p>Конвенцией, от любого несправедливого обращения.</p>	<p>коррупционных правонарушениях либо случаях склонения физических лиц к совершению таких правонарушений.</p> <p>3. Лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в противодействии коррупции, находится под защитой государства и поощряется в порядке, предусмотренном Правительством Республики Казахстан.</p> <p>4. Информация о лице, оказывающем содействие в противодействии коррупции, является государственным секретом и представляется только по запросам органов, указанных в статье 17 настоящего Закона или суда в порядке, установленном Законом Республики Казахстан.</p> <p>Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 августа 2012 г. N 1077 «Об утверждении Правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией»</p>	<p>административной ответственности (ст.439 Кодекса об административных правонарушениях). Также предусмотреть гарантии от неправомерного увольнения.</p> <p>Несмотря на то, что п.3-4 данной статьи сказано о защите данных лиц и то, что информация о данных лицах является государственным секретом, при проверке способов обращения, указанные на портале Агентства, выясняется, что все они ставят под сомнения, что положения п.3-4 о конфиденциальности информации о заявителе о коррупции выполнимы, наоборот, они требуют четкую идентификацию лица, сообщившего о коррупции:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.Письменно по почтовому адресу: 010000, город Астана, улица Сейфуллина, 37. 2. Посредством портала «Электронного правительства» egov.kz, при наличии электронной цифровой подписи. 3. Посредством Портала 1494.kz, пройдя регистрацию. <p>Рекомендую продумать форму обратной связи на сайте Агентства, которая будет учитывать ч. 4 ст.24 законопроекта.</p>
--	---	---	--

<p>Незаконное обогащение</p>	<p>Статья 20 Конвенции ООН против коррупции призывает страны принимать меры для преследования лиц за незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. (в следующих странах так или иначе была имплементирована ст.20: Австрии, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Нидерландов, Норвегии, Португалии, США, Финляндии, Франции, Швейцарии и Швеции).</p>	<p>Ст.25 В случаях незаконного обогащения лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, и лиц, приравненных к ним, в результате коррупционных правонарушений, незаконно полученное имущество подлежит обращению, а стоимость незаконно полученных услуг взысканию в доход государства.</p>	<p>Ни в ст.1, ни в ст.25 не объясняется понятие «незаконное обогащение». Рекомендую внести изменения в ст.1 и дополнить ее следующим абзацем: Незаконное обогащение - это значительное превышение стоимости активов должностного лица над размером законных доходов такого лица, которое он не может разумным образом обосновать. Из статьи неясна процедура доказывания незаконного обогащения, на ком лежит бремя доказывания и распределяются обязанности. Необходимо четко прописать это в статье, хотя бы в виде описания: «При наличии признаков незаконного обогащения, прокурор обращается в суд с иском о взыскании».</p>
------------------------------	---	--	---

АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»

Выступление посвящено анализу законопроекта «О противодействии коррупции» в контексте международных антикоррупционных стандартов. Материалы, которые легки в основу данного выступления, взяты из доклада, который я подготовил для Центра исследований правовой политики Казахстана и выражаю огромную благодарность им за возможность поделиться с Вами результатами моего маленького исследования.

Международные стандарты противодействия коррупции зафиксированы в ряде международных документах. Главными из которых являются Конвенция ООН против коррупции, ратифицированная Республикой Казахстан в 2008 г., Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 1997 г.

Кроме этого международные стандарты и принципы имплементируются страной через рекомендации, выработанные в ходе прохождения мониторингов Стамбульского плана действий. Казахстан находится в третьем раунде оценки.

В своем докладе я попытаюсь остановиться на трех темах, которые на мой взгляд, потребуют дополнительных изменений в структуре и содержании законопроекта. Это следующие темы:

- **Организация антикоррупционного органа и деятельности по противодействию коррупции.**
- **Конфликт интересов**
- **Противодействие коррупции в частном секторе.**

Вопросы формулирование определений, положение о незаконном обогащении и другие нормы законопроекта рассматривались в моем докладе для Центра правовых исследований. **Организация антикоррупционного органа и деятельности по противодействию коррупции.**

В 6 и 36 статьях Конвенция ООН против коррупции и в ст.20 Конвенции ЕС об уголовной ответственности за коррупцию обозначена необходимость создания отдельного независимого органа по противодействию коррупции. «В соответствии с основными принципами своей правовой системы, каждое государство обязуется обеспечивать наличие органа/органов или лиц, осуществляющих борьбу с коррупцией в рамках правоохранительной системы. Такие органы или лица должны обладать необходимым уровнем независимости, в соответствии с фундаментальными принципами правовой системы государства- участника, чтобы иметь возможность эффективно осуществлять свои функции без какого-либо незаконного вмешательства в их деятельность. Персонал таких органов должен иметь соответствующую подготовку и располагать всеми необходимыми ресурсами для выполнения поставленных перед ним задач» (ст.36 Конвенции ООН против коррупции).

Три модели в мировой практике

В мировой практике встречаются различные типы специальных органов, ответственных за проведения антикоррупционной политики. К первому типу относятся так называемые -

многоцелевые агентства или сингапурская модель. Основными видами деятельности многоцелевого агентства являются разработка политики, аналитическая деятельность, техническая помощь, взаимодействие с гражданским обществом, осуществление открытого доступа к информации, мониторинг, следственная деятельность. Важно отметить, что в большинстве случаев уголовное преследование остается отдельной функцией в рамках подобных учреждений (Сингапур, Гонконг, Литва, Латвия, Австралия). Второй тип – это агентства по противодействию коррупции, которые являются **частью правоохранительных органов**. Специальные прокуратуры (Румыния, Испания, Хорватия) и специальные следственные органы (Бельгия, Великобритания, Венгрия и Норвегия). К последнему типу относятся **общие институты превенции**. Эта модель включает в себя специализированные институты, выполняющие одну или несколько превентивных функций, таких как проведение исследований и анализа, разработку и координацию политики в области борьбы с коррупцией, проведение обучения и предоставление консультаций различным ведомствам о риске коррупции, возможных мерах по ее предотвращению и другие функции (Франция, Словения, Македония, Албания и Мальта)¹⁹.

Глава 3 законопроекта «О противодействии коррупции» посвящена **субъектам противодействия коррупции**, в которой в п.1 ст.20 говорится об уполномоченном органе, который реализует антикоррупционную политику и координирует деятельность государственных органов, субъектов квазигосударственного сектора, а также физических и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции. Пункт 2 ст.20 **относит антикоррупционную службу к оперативно-следственным подразделениям** органов по делам государственной службы и противодействию коррупции, направленных на предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных преступлений.

Таким образом, по своим полномочиям (ст.22) и компетенциям (ст.21) данный орган более подходит под первый тип – многоцелевой орган. Законопроект кроме полномочий и компетенций органов по противодействию коррупции затрагивает социальные гарантии сотрудников антикоррупционной службы (глава 5). Вместе с тем, **вопросы правового статуса, независимость и подотчетность антикоррупционной службы и Агентства по государственной службе и противодействию коррупции не нашли отражения в законопроекте**.

29 августа 2014 года Указом Президента Республики Казахстан № 900 «О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» утверждено Положение об Агентстве. В соответствии с Положением, в задачи нового Агентства входит: «участие в разработке и совершенствовании государственной политики в сферах государственной службы, противодействия коррупции и оказания государственных услуг»; «формирование антикоррупционной культуры и системы предупреждения коррупции, а также минимизация причин и условий возникновения коррупционных правонарушений». Среди функций нового Агентства: «участие в разработке и реализации стратегий и программ в сферах государственной службы и противодействия коррупции»; «разработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы в сферах государственной службы и противодействия коррупции».

Но в нем также не нашли отражения нормы:

1. о правовом статусе сотрудников антикоррупционной службы (следственное

¹⁹ Подробнее об этом см.: Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей // Отчет ОЭСР 2006.

- управление, в том числе группа процессуальных офицеров),
2. правила формирования его состава (правила отбора кадров, особые иммунитеты и отчетность²⁰),
3. сроки полномочий Председателя Агентства и заместителей Председателя,
4. положения о его подотчетности и независимости, компетенции,
5. взаимодействие данного органа с другими субъектами правоохранительных органов.

Правовой статус по возможности должен быть определен законом, а не подзаконным актом на уровне постановления президента или правительства. Более того, **должен быть принят внутренний правовой акт, который бы закрепил внутренние административные и операционные привила, правила отчетности и кодекс поведения служащих.** Для процессуальных офицеров, которые по законопроекту относятся к сотрудникам МВД, могут быть разработаны отдельные правила подчиненности, особая процедура назначения и снятия с должности руководителей и рядовых офицеров; офицеры полиции, расследующие преступления, связанные с коррупцией, оставаясь организационно в структуре полиции, по конкретным делам подчиняются напрямую прокурору, ведущему данное дело.

Особая процедура назначения главы антикоррупционного агентства заключается в необходимости консенсуса между основными политическими силами (например, совместно назначают Президент и Парламент; или назначению на должность предшествует рассмотрение кандидатуры в специально созданном отборочном комитете по предложению Правительства или Президента, и т.д.). Процедура считается несовершенной, если глава специализированного учреждения назначается одним политическим лицом (Министром или Президентом). Законом часто устанавливается срок полномочий главы специализированного института, что делает невозможным его увольнение без веских оснований.

Рекомендации:

Закрепить срок на который назначается председатель Агентства (например на 7 лет) без права продления. Также закрепить срок для замещения должности заместителей председателя Агентства – 7 лет.

Прописать в законе возможность предложения нескольких кандидатур на пост председателя Агентства и заместителей председателя для утверждения Президенту. Эти кандидатуры могут быть отобраны в ходе проведения слушаний в Парламенте с участием широкого круга лиц, в том числе общественности.

В целях поддержания доверия к Агентству и его руководству (сотрудникам), в обязательном порядке выкладывать декларации доходов председателя Агентства и его заместителей.

Установить повышенный стаж работы по юридической либо экономической профессии для претендентов на работу в Агентство (особенно, сотрудников следственного управления).

Закрепить за Агентством, задач по организации и проведению исследований ситуации с коррупцией в государстве.

Разработать дополнительные меры независимости процессуальных офицеров.

²⁰ Например, на сайте Агентства в разделе «руководство» выложена биографическая информация, но нет деклараций о доходах и имуществе.

Конфликт интересов

Понятие «конфликт интересов» не встречается в законопроекте ни разу, однако такие статьи как ст.10 (финансовый контроль), 11 (антикоррупционные ограничения), 12 (деятельность, не совместимая с выполнением государственных функций) касаются данной темы, а ст.13 (недопустимость совместной службы близких родственников и супругов) и ст.14 (ограничения на принятие решений, осуществления контроля и надзора, проведения расследования, разрешение споров и определение мер ответственности») напрямую посвящены данной тематике. Однако без раскрытия понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» ограничения, введенные в ст.13-14 законопроекта недостаточны, поскольку не охватывают такие коррупционные действия, как например, nepotism, распределение госзаказов между аффилированными лицами и др. В предыдущих редакциях проекта закона была предусмотрена новая формулировка понятия конфликта интересов, новый порядок урегулирования конфликта интересов, в том числе путем отвода и самоотвода, что можно было бы рассматривать как позитивное решение. К сожалению, в последней редакции это не сохранилось.

Меры по выявлению и пресечению (разрешению) конфликта интересов предполагают необходимость учитывать и контролировать экономическую деятельность соответствующих лиц через проверку соответствия их доходов и расходов.

В ст. 10 Законопроекта говорится о двух видах деклараций: декларация об активах и обязательствах физического лица (только для претендентов на занятия ответственных государственных должностей) и декларация о доходах и имуществе физического лица (ежегодно лицами, перечисленными в ч.8 ст.10). Но из этих деклараций не становится ясным источники происхождения данного имущества и фактический прирост активов за отчетный период, поскольку в течении отчетного периода можно вступать в коррупционные сделки и приобретать имущество на необъяснённые доходы, не указывая это в декларациях.

Отраслевая программа по борьбе с коррупцией предусматривает введение института декларирования крупных расходов государственных служащих, всеобщее декларирование доходов населения, выработать предложения по совершенствованию процедуры декларирования доходов и имущества государственных служащих в части улучшения системы проверки достоверности изложенных в них сведений.

Рекомендации:

Более четко определить в законопроекте субъектов, ответственных за проверку деклараций.

Реализовать положения по введению декларирование крупных расходов государственных служащих.

Внедрить систему проверок деклараций на соответствие доходам и расходам.

Закрепить понятие конфликта интересов как коллизию между интересами службы и личными интересами. Предусмотреть порядок разрешения конфликта интересов, включая отвод и самоотвод.

Внедрить декларацию интересов (возмездная и безвозмездная деятельность должностного лица, его обременения и долги), особенно, для лиц, уполномоченных на проведение государственных закупок, тендеров, выдачу субсидий, субвенций и других преференций.

Противодействие коррупции в частном секторе

Статья 16 Законопроекта «О противодействии коррупции» устанавливает лишь общие требования к компаниям, что не соответствует перечню рекомендаций, которая содержит ст.12 Конвенции ООН против коррупции. Желательно в ст.16 раскрыть содержание «мер по предупреждению коррупции, в том числе по минимизации причин и условий». Например, рекомендовать компаниям принимать «комплаенс-политики», включая политику по взаимодействию с третьими лицами, политику участия в госзакупках, политику защиты заявителей по коррупционным проявлениям в компании, а также обязательное выполнение процедур риск-менеджмента и аудита. Самое главное, способствовать, чтобы компании сами вводили принцип «нулевой степени терпимости к коррупции» для управления компанией. Этот принцип должен быть распространен на всех сотрудников компании, включая акционеров и членов органов управления.

Кроме этого, в данной статье необходимо установить ограничения на принятия на работу бывших государственных служащих, которые взаимодействовали с компанией во время работы в государственном секторе. Феномен revolving doors – использование служебного статуса для занятия должности в коммерческом секторе, известен специалистам по антикоррупционным стандартам и ограничен во многих странах – Франция, Германия, Великобритания, РФ и др. Можно ввести такое ограничение сроком от 1 до 2 лет в зависимости от статуса государственного служащего. Например, для лиц, занимающих ответственные государственные должности установить ограничение сроком 2 года, для всех других лиц – 1 год. Также это ограничение может работать и наоборот - для должностных лиц компаний, которые переходят на службу в тот орган, с которыми они взаимодействовали, например, на протяжении последних 5 лет.

Рекомендации:

Введение ограничений на занятия должности в коммерческой структуре служащему, который имел дело с этой компанией последние два года.

Рекомендовать компаниям принимать меры, по противодействию коррупции, включая принятия политик, регулирующие отношения с третьими лицами, между сотрудниками (кодекс корпоративного поведения), защита заявителей по коррупции и разрешения конфликта интересов.

Обязательное проведение аудита.

**ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ,
КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И
ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**
25 сентября, 2015 года

ПРОГРАММА

09.00 – 09.30 **Регистрация участников**

09.30 – 09.45 **Модератор:** ***АБДИРОВ Нурлан Мажитович**, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, Председатель Правового совета при партии «Нур Отан»*

Вступительное слово:

***НАЗАРБАЕВА Дарига Нурсултановна**, Заместитель Премьер-Министра Республики Казахстан*

СЕССИЯ 1. ЭКСПЕРТНЫЕ СЛУШАНИЯ ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ»

Модератор: ***ПЕПЕНИН Анатолий Сергеевич**, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, руководитель рабочей группы Мажилиса Парламента РК по проекту закона «О доступе к информации», Член Комитета по вопросам экологии и природопользованию Мажилиса Парламента Республики Казахстан*

09.45 – 10.00 **Презентация проекта закона Республики Казахстан «О доступе к информации»**

***АШИМБАЕВ Маулен Сагатханович**, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, Председатель Комитета по международным делам, обороне и безопасности, кандидат политических наук*

10.00 – 10.10 **Доступ к информации как ценный ресурс в правовом государстве**

***АСАНОВ Жакип Кажманович**, Заместитель Генерального Прокурора Республики Казахстан*

Выступления экспертов:

10.10 – 10.20 **Заключение по проекту Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты**

Мейв МАКДОНАХ, эксперт БДИПЧ ОБСЕ, профессор права колледжа Коркского университета (Ирландия), магистр Права, доктор юридических наук,

10.20 – 10.30 **Анализ проекта закона Республики Казахстан «О доступе к информации» по индикаторам глобального рейтинга свободы информации (RTI)**

АЛТАНГЕРЕЛ Мунхтуя, заместитель Регионального представителя Программы развития ООН в Республике Казахстан

10.30 – 10.40 **Независимый орган контроля за соблюдением законодательства о доступе к информации – эффективный институт обеспечения права на доступ к информации в Венгрии**

Атилла ПЕТЕРФАЛВИ, Директор национального управления по защите и свободе информации, PhD в области права международной торговли, Венгрия

10.40 – 10.50 **Деятельность Комиссара по доступу к информации в Словении**

Полона ТЕПИНА, Международный Советник по юридическим вопросам Комиссара по Информации Словении, Магистр международного права

10.50 – 11.00 **Позиция Верховного Суда Республики Казахстан касательно проекта закона Республики Казахстан "О доступе к информации"**

АБДИЕВ Жазбек Ниетович, Заместитель руководителя Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан

11.00 – 11.20 **Кофе-брейк**

11.20 – 12.00 **Обсуждение**

СЕССИЯ 2. ЭКСПЕРТНЫЕ СЛУШАНИЯ ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТАХ»

Модератор: *АБДИРОВ Нурлан Мажитович, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, Председатель Правового совета при партии «Нұр Отан», руководитель рабочей группы Мажилиса Парламента РК по проекту закона «Об общественных советах»*

12.00 – 12.15 **Презентация проекта закона Республики Казахстан «Об общественных советах»**

СУЛТАНОВ Куаныш Султанович, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, член Комитета по международным делам, обороне и безопасности, доктор политических наук, профессор

Выступления экспертов:

12.15 – 12.25 **Анализ проекта закона Республики Казахстан «Об общественных советах»**

Карл Александр БЛАНКЕНАГЕЛ, Профессор кафедры публичного права, русского права и сравнительного правоведения юридического факультета Университета им. Гумбольта (Берлин, ФРГ), постоянный доцент Центрального Европейского Университета (Будапешт, Венгрия)

12.25 – 12.35 **Вопросы и перспективы правовой регламентации деятельности общественных советов в Республике Казахстан**

УАКПАЕВ Бауржан Султанович, Директор Института гуманитарных исследований и проектов, член Правового совета при партии «Нұр Отан»

12.35 – 12.45 **Законопроект «Об общественных советах»: перспективы внедрения**

ЗАХАРЧЕНКО Марьяна, Консультант Академии государственного управления при Президенте РК

12.45 – 13.15 **Обсуждение**

13.15 – 14.15 **Обед**

СЕССИЯ 3. ЭКСПЕРТНЫЕ СЛУШАНИЯ ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»

Модератор: *БЫЧКОВА Светлана Федоровна, Секретарь Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан, депутат Мажилиса Парламента РК, руководитель рабочей группы Мажилиса Парламента РК по проекту закона «О противодействии коррупции»*

14.15 – 14.30 **Презентация проекта закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции»**

АБДИРОВ Нурлан Мажитович, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, Председатель Правового совета при партии «Нұр Отан», руководитель рабочей группы Мажилиса Парламента РК по проекту закона «Об общественных советах»

14.30 – 14.40 **Система противодействия коррупции в Республике Казахстан**

ШПЕКБАЕВ Алик Жаткамбаевич, заместитель Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции

Выступления экспертов:

14.40 – 14.50 **Анализ проекта закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции»**

ПРИМАКОВ Денис Яковлевич, главный юрист Трансперенси Интернейшнл Россия. Центр антикоррупционных исследований и инициатив, к.ю.н.

14.50 – 15.00 **Опыт Грузии в развитии и совершенствовании законодательства по противодействию коррупции**

Демна ЛОБДЖАНИДЗЕ, Руководитель Департамента декларирования доходов Бюро государственной службы Грузии

15.00 – 15.30 **Обсуждение**

15.30 – 15.45 **Подведение итогов, закрытие конференции**

15.45 – 16.00 **Кофе-брейк**

СПИСОК УЧАСТНИКОВ

ПРАВИТЕЛЬСТВО РК		
1.	НАЗАРБАЕВА Дарига Нурсултановна	Заместитель Премьер-министра Республики Казахстан
ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
2.	АБДИРОВ Нурлан Мажитович	Депутат Мажилиса Парламента, Председатель Правового совета при партии «Нұр Отан», доктор юридических наук, профессор, руководитель рабочей группы Мажилиса Парламента по проекту закона «Об общественных советах»
3.	АКЫЛБАЙ Серик Байсеитович	Председатель Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената Парламента
4.	АШИМБАЕВ Маулен Сагатханович	Председатель Комитета по международным делам, обороне и безопасности Мажилиса Парламента
5.	МУКАШЕВ Рахмет Желдыбаевич	Председатель Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента
6.	БЫЧКОВА Светлана Федоровна	Депутат Мажилиса Парламента, секретарь Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
7.	БАЛИЕВА Загипа Яхьяновна	Депутат Мажилиса Парламента, заместитель Руководителя Фракции партии «Нұр Отан» в Мажилисе Парламента
8.	БАЗАРБАЕВ Аскар Ермырзаевич	Депутат Мажилиса Парламента, заместитель Руководителя Фракции партии «Нұр Отан» в Мажилисе Парламента
9.	БАЙМАХАНОВА Галина Александровна	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
10.	ЖУМАБЕКОВ Оналсын Исламович	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
11.	КИКОЛЕНКО Ольга Андреевна	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
12.	КОЖАХМЕТОВ Арман Тулешович	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе

13.	МЫРЗАХМЕТОВ Шалатай	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
14.	РОМАНОВСКАЯ Светлана Юрьевна	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
15.	ТИНИКЕЕВ Мухтар Бакирович	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
16.	КИМ Георгий Владимирович	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по финансам и бюджету Мажилиса Парламента Республики Казахстан
17.	СУЛТАНОВ Куаныш Султанович	Депутат Сената Парламента, Председатель Комитета по международным отношениям, обороне и безопасности
18.	КАРАКЕН Куралай Ануаровна	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по социально-культурному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
19.	НИКИТИНСКАЯ Екатерина Сергеевна	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по финансам и бюджету Мажилиса Парламента Республики Казахстан
20.	ЕРГАЛИЕВ Талгат Файзуллаевич	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
21.	АШИМ Нургали Садуакасович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по вопросам экологии и природопользованию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
22.	КОСАРЕВ Владислав Борисович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по международным делам, обороне и безопасности Мажилиса Парламента Республики Казахстан
23.	ПЕПЕНИН Анатолий Сергеевич	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по вопросам экологии и природопользованию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
24.	СЕЙДУМАНОВ Серик Турарович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
25.	БЕГЕНТАЕВ Мейрам Мухаметрахимович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по социально-культурному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
26.	КУЗЬМИН Николай Алексеевич	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по финансам и бюджету Мажилиса Парламента Республики Казахстан
27.	НУРГИСАЕВ Серикбай Орикбаевич	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан

28.	САДИБЕКОВ Уласбек	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по аграрным вопросам Мажилиса Парламента Республики Казахстан
29.	СУЛЕЙМЕНОВ Каирбек Шошанович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по международным делам, обороне и безопасности Мажилиса Парламента Республики Казахстан
30.	ПОЛТОРАБАТЬКО Людмила Григорьевна	Депутат Сената Парламента, Секретарь Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
31.	БЕКНАЗАРОВ Бектас Абдыханович	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
32.	БОБРОВ Владимир Яковлевич	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
33.	КУБЕНОВ Манап Шарापиденович	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
34.	КУСТАВЛЕТОВ Дулат Рашитович	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
35.	МУКАШЕВ Толеубек Толеуович	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
36.	ТУСУПБЕКОВ Рашид Толеутаевич	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
37.	ГРОМОВ Сергей Николаевич	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по международным отношениям, обороне и безопасности
38.	АЙТИМОВА Бирганым Сариевна	Депутат Сената Парламента, Секретарь Комитета по международным отношениям, обороне и безопасности
39.	ПЕРУАШЕВ Азат Турлыбекович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
40.	СОЛОВЬЕВА Айгуль Сагадибековна	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
41.	БИМЕНДИНА Асима Темкеновна	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по социально-культурному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
42.	ЖАЗЫЛБЕКОВ Нурлан Абдужапарович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по финансам и бюджету Мажилиса Парламента Республики Казахстан

43.	ЛОГУТОВ Николай Николаевич	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
44.	САРПЕКОВ Рамазан Кумарбекович	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
45.	МУРАДОВ Ахмет Сейдарахманович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по вопросам экологии и природопользованию Мажилиса Парламента Республики
46.	ХАЛМУРАДОВ Розакул Сатыбалдиевич	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по аграрным вопросам Мажилиса Парламента Республики Казахстан
ПАРТИЯ "НҰР ОТАН"		
47.	МЫРЗАХМЕТОВ Аскар Исабекович	Первый заместитель Председателя партии «Нұр Отан»
ПРАВОВОЙ СОВЕТ ПРИ ПАРТИИ "НУР ОТАН"		
48.	ТУРЕЦКИЙ Николай Николаевич	Инспектор Отдела по вопросам правоохранительной системы Администрации Президента, доктор юридических наук, профессор, заместитель Председателя
49.	БАЙМОЛДИНА Зауреш Хамитовна	Вице-министр юстиции, кандидат юридических наук
50.	УДАРЦЕВ Сергей Федорович	Директор Научно-исследовательского института правовой политики и конституционного законодательства, профессор кафедры теории и истории государства и права КазГЮУ, главный редактор журнала «Право и государство», доктор юридических наук
51.	БОРЧАШВИЛИ Исидор Шамилович	Директор Центра судебной экспертизы Министерства юстиции, доктор юридических наук, профессор
52.	ЕНСЕГЕНОВ Сарсенбай Курманович	Депутат Сената Парламента, Секретарь Комитета по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству
53.	ЖАНАБИЛОВА Асель Болатказыевна	Председатель Республиканской нотариальной палаты
54.	КОГАМОВ Марат Чекишевич	Директор Научно-исследовательского института уголовно-процессуальных исследований и противодействия коррупции КазГЮУ, доктор юридических наук, профессор
55.	САРСЕНБАЕВ Талгат Есеналиевич	Управляющий директор – член правления АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына», доктор юридических наук, профессор

56.	СМАГУЛОВ Асылбек Айжарыкович	Директор ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан» Министерства юстиции, доктор юридических наук, профессор
57.	АБИШЕВ Тастемир Даутович	Заведующий сектором Отдела внутренней политики Администрации Президента, Секретарь Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан
58.	ЖУМАГУЛОВ Марат Имангалиевич	Директор научно-исследовательского института Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан
59.	ОСПАНОВ Мади Жарылгасынович	Заместитель руководителя Центрального аппарата партии «Нұр Отан» – начальник Юридической службы
60.	УАКПАЕВ Бауржан Султанович	Директор Института гуманитарных исследований и проектов
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
61.	БЕЛОРУКОВ Николай Васильевич	Член Конституционного Совета Республики Казахстан
ВЕРХОВНЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
62.	АБДИЕВ Жазбек Ниетович	Заместитель руководителя Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан
ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
63.	АСАНОВ Жакип Кажманович	Заместитель Генерального Прокурора Республики Казахстан
МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
64.	ЖАПАРОВ Нуржан	Начальник управления конституционного законодательства
МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
65.	САУДАБАЙ Меруерт	Советник Министра Иностранных Дел Республики Казахстан
66.	АЛЕКСАНДРОВ Виталий	3 Секретарь Министерства Иностранных Дел Республики Казахстан
УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН		
67.	КАЛЮЖНЫЙ Вячеслав Афанасьевич	Руководитель Национального центра по правам человека
68.	КЫПШАКБАЕВ Рустам	Руководитель управления экспертной работы Национального центра по правам человека

КОМИТЕТ СВЯЗИ, ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ИНФОРМАЦИИ МИНИСТЕРСТВА ПО ИНВЕСТИЦИЯМ И РАЗВИТИЮ РК		
69.	КАЛИМ Ерболат Темирулы	Главный эксперт Управления по контролю в области связи и информатизации Комитета связи, информатизации и информации МИР РК
70.	МУСТАГУЛОВ Талгат Сарсенбаевич	Главный эксперт Управления по контролю в области связи и информатизации Комитета связи, информатизации и информации МИР РК
71.	РАХИМОВ Бекзат Рахимович	Руководитель Управления контроля СМИ Комитета связи, информатизации и информации МИР РК
АГЕНТСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПО ДЕЛАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ		
72.	ШПЕКБАЕВ Алик Жаткамбаевич	Заместитель Председателя Агентства
73.	АДИ Галымжан Адиевич	Заместитель Руководителя Департамента государственной службы и профилактики коррупции
74.	БАЗАРБАЕВА Айгуль Амангельдиевна	Руководитель Управления правового обеспечения и международного сотрудничества Департамента административной работы
75.	ДЖАНЕНОВА Динара Тулегеновна	Руководитель Управления анализа и выявления коррупционных рисков Департамента административной работы
АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
76.	ЗАХАРЧЕНКО Марьяна	Консультант Академии Государственного Управления при Президенте Республики Казахстан
АДВОКАТУРА		
77.	ТУГЕЛ Ануар Курманбаевич	Председатель Республиканской коллегии адвокатов
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЕРТЫ		
78.	Александр БЛАНКЕНАГЕЛЬ	Профессор кафедры публичного права, русского права и сравнительного правоведения юридического факультета Университета им. Гумбольдта (Берлин, ФРГ), постоянный доцент Центрального Европейского Университета (Будапешт, Венгрия)
79.	Атилла ПЕТЕРФАЛВИ	Директор национального управления по защите и свободе информации, PhD в области права международной торговли, Венгрия
80.	Мейв МАКДОНАХ	Эксперт БДИПЧ ОБСЕ, профессор права колледжа Коркского университета

		(Ирландия), магистр Права, доктор юридических наук
81.	Демна ЛОБДЖАНИДЗЕ	Руководитель Департамента декларирования доходов Бюро государственной службы Грузии
82.	Полона ТЕПИНА	Международный Советник по юридическим вопросам Комиссара по Информации Словении, Магистр международного права
83.	ПРИМАКОВ Денис	Главный юрист Трансперенси Интернейшнл Россия, Центр антикоррупционных исследований и инициатив, к.ю.н.
84.	Роберт-Ян УЛЬ	Эксперт, советник Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ по поддержке законодательства
ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ		
85.	ДИДЕНКО Ольга	Юрист Интерньюс-Казахстан
86.	ЛОСКУТОВ Игорь Юрьевич	Генеральный директор ТОО «Компания «ЮрИнфо»
87.	ДУГАНОВА Алия	Директор ОФ «Астана Центр Консалтинг»
88.	КРЫКБАЕВА Асель	Директор ОО «Центр поддержки правовых и экономических реформ»
89.	УШАКОВА Светлана	Директор ОФ «Институт национальных и международных инициатив развития»
90.	КУЖУКЕЕВА Гульмира	Правовой консультант, менеджер Программы «Развитие через региональное сотрудничество (DRC)» Международного Центра Некоммерческого Права (ICNL) (Казахстан)
91.	МЕДВЕДНИКОВА Диана Юрьевна	Директор Общественного фонда «Правовой медиа-центр»
92.	БИРЖАНОВА Гульмира Габдолловна	Юрист Общественного фонда «Правовой медиа-центр»
93.	ЛОБАЧЕВ Павел	Директор ОО "Эхо"
94.	ВОЛКОВА Ольга Александровна	Президент ОФ "MEDIALIFE", член Экспертного Совета Комиссии по правам человека при Президенте РК
95.	ШОРМАНБАЕВА Айна Сергеевна	Президент Общественного фонда «Международная правовая инициатива»
96.	ШОРМАНБАЕВ Аман Сергеевич	Независимый эксперт
97.	ЖАНДОСОВА Жанар	Директор центра исследований "САНДЖ"
98.	ГАЛИМЖАНОВ Бахтияр Каликанович	Юрист/эксперт ОФ "Фонд развития парламентаризма в Казахстане"

99.	ЕСИМЖАНОВ Кайрат	Юрист/эксперт ОФ "Фонд развития парламентаризма в Казахстане"
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ		
100.	ЗАРУДНАЯ Наталья Николаевна	Руководитель Офиса программ ОБСЕ в Астане
101.	БОНОТТИ Сара	Советник по правам человека (Руководитель отдела человеческого измерения) Офиса программ ОБСЕ в Астане
102.	ДУБОВИЦКАЯ Мария Андреевна	Национальный координатор по политическим вопросам офиса программ ОБСЕ в Астане
103.	МУКУШЕВ Адилет	Старший ассистент по правовым вопросам отдела человеческого измерения офиса программ ОБСЕ в Астане
104.	АЛТАНГЕРЕЛ Мунхтуя	Заместитель Регионального представителя Программы развития ООН в Республике Казахстан
105.	НАРКУЛОВ Мурат	Программный специалист Программы развития ООН в Республике Казахстан
106.	ТУЛЕСБАЕВА Гульмира	Менеджер проекта Программы развития ООН в Республике Казахстан
107.	ЖАРКЕШОВ Ернар	Национальный консультант по институциональной поддержке, Региональный Хаб в сфере государственной службы в Астане
108.	ДУЙСЕКОВА Лейла	Координатор национальных программ, Региональное отделение УВКПЧ ООН по Центральной Азии
109.	ЛЭЙН Александр	Представитель USAID в Астане
110.	ЕМЕЛИН Андрей	Менеджер программ, USAID
111.	ХАЙРУЛЛИНА Гульмира	Ассистент, Отдел политики Представительства ЕС в Казахстане
112.	КАРПОВ Сергей Аркадьевич	Специалист по вопросам коммуникации и информации Кластерного Бюро ЮНЕСКО по Казахстану, Кыргызстану, Таджикистану и Узбекистану
113.	ОШАКБАЕВА Айжан	Координатор программ «Права человека» Фонда Сорос – Казахстан
ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ МИССИИ		
114.	Линн МЭДНИК	Советник по политическим вопросам, Посольство Соединенных Штатов Америки в Республике Казахстан
115.	ЖАКУПОВА Перизат	Помощник по политическим вопросам, Посольство Соединенных Штатов Америки в Республике Казахстан

116.	Тэран ПЕКора	Заместитель Посла Канады в Республике Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан
117.	Чармиан ЛИВЕР	Второй секретарь Посольства Великобритании Астана
118.	КАНАФИНА Айнур	Координатор проектов Посольства Великобритании
119.	БУЧИНСКАЯ Ирина	Координатор по политике, правам человека и проектам Королевства Нидерландов
120.	Ян ХАУСМАН	Советник по правам человека Посольства Голландии
121.	Оле Йохан БЁРНОЙ	Посол Норвегии в Казахстане
122.	Теа ХИЛДИНГ	Интерн, Посольство Норвегии в Казахстане
123.	Даниель-Ив ТОПЕНА	Первый советник, Посольство Франции в Республике Казахстан
124.	Ги ОССИПОВ	Атташе, Посольство Франции в Республике Казахстан
125.	Андраш БАРАНИ	Чрезвычайный и полномочный посол Венгрии в Республике Казахстан
ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ		
126.	ЗИНОВИЧ Татьяна	Заместитель директора
127.	ИСКАЛИЕВА Дина	Координатор программ
ПЕРЕВОДЧИКИ		
128.	АДОДИНА Анна	Переводчик
129.	БЕЛЬСКАЯ Марина	Переводчик
130.	ЕРГЕНБЕКОВА Миргуль	Переводчик
131.	МЕЙРМАНОВ Сатжан	Переводчик