



ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

ОБЗОР ПРЕДЛОЖЕНИЙ
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ
В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ
СТАНДАРТАМИ И РЕКОМЕНДАЦИЯМИ

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

Canada



ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

**ОБЗОР
предложений по совершенствованию
законодательства о доступе к информации
в соответствии с международными стандартами и
рекомендациями**

**Алматы
2017**

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ. ОБЗОР предложений по совершенствованию законодательства о доступе к информации в соответствии с международными стандартами и рекомендациями - Алматы, 2017 – 70 С.

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

Canada



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

© Центр исследования правовой политики

Фото обложки использовано из открытых источников: <https://pixabay.com/en/binary-hands-keyboard-tap-enter-2380422/>

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ. Казахстан на пути к открытому, прозрачному и подотчетному правительству: стратегии и реформы	5
2. Международные стандарты и принципы по свободе информации	9
3. Рекомендации международных организаций по обеспечению права на свободу информации, реализации стратегии открытого и подотчетного правительства в Казахстане	17
3.1. Рекомендации договорных (конвенционных) органов ООН	17
3.2. Рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)	18
3.3. Рекомендации Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ЕІТІ/ІПДО)	20
4. Мониторинг соблюдения законодательства о доступе к информации в Казахстане	22
4.1. Обеспечение доступа к информации на практике: проблемы и тенденции ...	22
4.2. Комиссия по вопросам доступа к информации: функции, полномочия и деятельность	31
4.3. Меры по продвижению закона: обучение и повышение квалификации государственных служащих, популяризация и информирование населения	34
5. Предложения по совершенствованию национального законодательства по доступу к информации	36
ПРИЛОЖЕНИЯ	39
Приложение №1. Сводные рекомендации по обеспечению, уважению, защите и поощрению права на свободу информации	39
Приложение №2. Сравнительная таблица изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О доступе к информации»	41
Приложение №3. Сравнительная таблица изменений и дополнений в некоторые НПА Республики Казахстан по вопросам доступа к информации	48
Приложение № 4. Сравнительная таблица изменений и дополнений в подзаконные акты Республики Казахстан, принятые для реализации Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»	54

Приложение №5. Проект «Дорожной карты действий по реализации Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» на 2018 - 2020 годы	62
Приложение №6. Аналитическая записка «О создании в Казахстане института Уполномоченного по вопросам доступа к информации»	64
Приложение №7. Аналитическая записка «О необходимости присоединения Республики Казахстан к международной инициативе «Open Government Partnership»/Открытое правительство»	68

1. ВВЕДЕНИЕ

КАЗАХСТАН НА ПУТИ К ОТКРЫТОМУ, ПРОЗРАЧНОМУ И ПОДОТЧЕТНОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ: СТРАТЕГИИ И РЕФОРМЫ

Последние годы Казахстан осуществляет реформы, направленные на коренные и стратегические изменения во всех отраслях экономики, финансовой сферы и государственного управления. С 2015 года основная стратегия преобразований базируется на пяти институциональных реформах¹, инициированных главой государства:

1. формирование современного государственного аппарата;
2. обеспечение верховенства закона;
3. индустриализация и экономический рост;
4. нация единого будущего;
5. **транспарентное подотчетное государство.**

Для реализации пяти институциональных реформ был принят **План Нации «100 конкретных шагов»**². Пятая из институциональных реформ направлена на формирование **транспарентного и подотчетного государства**. Что подразумевается под этим?

Во-первых, системные преобразования затронут деятельность государственных органов. Установлено, что при планировании, разработке и реализации программ государственных органов всех уровней необходимо четко соблюдать 5 ключевых принципов, основанных на рекомендациях ОЭСР:

- **обоснованность,**
- **преемственность,**
- **транспарентность,**
- **мониторинг**
- **контроль.**

Программы развития регионов Казахстана должны отвечать тем же критериям.

Во-вторых, одним из основных критериев транспарентности и подотчетности государства является **расширение доступа населения к информации**. Начиная с момента принятия **Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2016 года «О доступе к информации»**³, должен обеспечиваться доступ по запросам граждан и юридических лиц ко всей информации государственных органов и учреждений, за исключением государственных

¹ Программа «План нации – путь к казахстанской мечте». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1600000001>

² Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>

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

секретов и иных охраняемых законом тайн. Частные компании также будут следовать правилу открытости информации, если они выполняют общественные функции или являются получателями бюджетных средств. При этом потребуются разработка и внедрение нового, удобного и понятного для граждан формата подачи информации всеми обладателями информации, но, в первую очередь, государственными органами.

В-третьих, в центральных и местных государственных органах на принципах автономности, самостоятельности, публичности, периодической ротации **создаются новые и переформируются существующие общественные советы**. После принятия Закона Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах»⁴, этот институт получил новые эффективные инструменты общественного контроля, общественного мониторинга за деятельностью государственных органов, а также возможности принимать активное участие в законотворческой деятельности как на центральном, так и местном уровне.

В-четвертых, повышение уровня прозрачности, открытости и подотчетности государственных органов является неотъемлемым компонентом антикоррупционных реформ. Принятая в 2014 году **Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015- 2025 годы**⁵ определяет общественный контроль и доступ к информации как действенные инструменты профилактики коррупции. Свободный доступ к публичной и общественно-значимой информации исключает необходимость излишних контактов населения с чиновниками. Важнейшим фактором успешной борьбы с коррупцией является также возможность граждан непосредственно участвовать в решении вопросов. Антикоррупционная стратегия устанавливает, что населению следует предоставить возможность, прежде всего, участвовать в мониторинге и контроле использования средств по бюджетным программам местного самоуправления.

Принятый в 2015 году **Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции»**⁶ на законодательном уровне признал достижение и повышение гласности и прозрачности, а также взаимодействие государства и гражданского общества в качестве принципов, на которых осуществляется противодействие коррупции в Казахстане⁷.

В-пятых, Казахстан уделяет огромное значение развитию и внедрению цифровых технологий как в сфере государственного управления, так и в различных секторах экономики. **Государственная программа «Цифровой Казахстан»**⁸ предполагает переход на путь проактивного государства – перевод все большего количества государственных услуг, разрешительных и уведомительных процедур в онлайн режим; цифровизация внутреннего документооборота государственных органов; переход от предоставления единичных услуг по требованию к композитным услугам⁹, а также

⁴ Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года №383 «Об общественных советах». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383>

⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986#z22>

⁶ Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года №410 «О противодействии коррупции». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

⁷ Статья 4, пп. 3), 4) Закона Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года №410 «О противодействии коррупции». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

⁸ Проект государственной программы «Цифровой Казахстан». URL: <http://www.mic.gov.kz/ru/pages/gosudarstvennaya-programma-cifrovoy-kazahstan>

⁹ Композитные услуги – совокупность электронных государственных услуг, осуществляемых на основе одного заявления (например, регистрация рождения ребенка автоматически влечет осуществление совокупных государственных услуг – назначение пособия, оказание медицинских услуг, определение в детское дошкольное учреждение и так далее).

интенсивное развитие порталов «**Электронного правительства**¹⁰» и «**Открытое правительство**»¹¹.

На внешнеполитическом горизонте важнейшей стратегией для Казахстана является расширение сотрудничества с **Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)**¹². Экономика Казахстана является одной из самых быстрорастущих экономик в Центральной Азии. Это позволяет стране строить долгосрочные планы по привлечению иностранных инвестиций в различные отрасли экономики и её диверсификации, и позиционировать себя, как региональный финансовый и экономический центр.

Казахстан определил своей важнейшей задачей вхождение в тридцать наиболее развитых и конкурентоспособных стран мира в ближайшие 10 лет. Для достижения этой амбициозной задачи, действительно, нужны не просто перемены, а глобальные преобразования как в экономике, управлении финансами, государственном управлении, развитии регионов и местного самоуправления, так и в сокращении государственных функций и дерегуляции, развитии предпринимательства и гражданского общества, противодействии коррупции. Сотрудничество с ОЭСР успешно развивается во многих направлениях, но для целей настоящего обзора отметим наиболее важные аспекты сотрудничества Республики Казахстан и ОЭСР.

Во-первых, за последние несколько лет Казахстан значительно укрепил свои связи с ОЭСР, участвуя в работе комитетов, программ и инициатив ОЭСР. Так, Казахстан расширил сотрудничество с комитетами и органами ОЭСР, такими как Инвестиционный комитет, Комитет по сельскому хозяйству и Комитет по промышленности, инновациям и предпринимательству. Наша страна активно участвует в Евразийской Программе конкурентоспособности ОЭСР, а именно, в качестве сопредседателя Центрально-Азиатской инициативы Евразийской программы конкурентоспособности, а также политическом диалоге ОЭСР по развитию на основе добычи природных ресурсов в качестве со-руководителя в работе по стабилизации фондов и распределению расходов.

Во-вторых, особое значение имеет участие Казахстана в антикоррупционных инициативах ОЭСР. Особое – так как Казахстан до сих пор имеет крайне низкие рейтинги в международных индексах восприятия и исследования коррупции¹³. Участие страны в таких программах, таких как **Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии**¹⁴, а также в региональной программе рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством при проведении международных деловых операций. Казахстан является участником Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР, в соответствии с планом проходит регулярный мониторинг со стороны ОЭСР на предмет выполнения рекомендаций по борьбе с коррупцией¹⁵.

В-третьих, это реализация **Страновой программы по сотрудничеству между Правительством Республики Казахстан и ОЭСР**, которая осуществляется в Казахстане с

¹⁰ Портал «Электронное правительство»: <http://egov.kz/cms/ru>

¹¹ Портал «Открытое правительство» (<https://open.egov.kz/>) включает сегменты: «Открытые НПА», «Открытые бюджеты», «Открытые данные», «Открытый диалог» и «Оценка эффективности деятельности государственных органов».

¹² Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) – ведущая международная организация, объединяющая более 30-ти крупнейших и развитых экономик мира. Официальный сайт организации доступен по ссылке: <http://www.oecd.org/>

¹³ «Corruption Perceptions Index 2016» (Transparency International). Исследование доступно по ссылке: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

¹⁴ The Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. Более детальная информация доступна по ссылке: <http://www.oecd.org/corruption/acn/>

¹⁵ The Istanbul Anti-corruption Action Plan ACN/OECD. Более детальная информация доступна по ссылке: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/>

2015 года¹⁶. Страновая программа предполагает взаимодействие ОЭСР и правительства Казахстана по следующим направлениям: государственное управление; окружающая среда; финансовая деятельность; здравоохранение, занятость и социальная интеграция; образование и повышение квалификации; конкурентоспособность и бизнес-климат; статистика; межотраслевая деятельность.

В-четвертых, уже на законодательном уровне приняты решения о создании крупнейшего в регионе **международного финансового центра «Астана»**¹⁷, одним из принципов деятельности которого является прозрачность деятельности как самого центра, так и его участников, а также применение в деятельности участников центра международных стандартов и лучших международных практик.

Таким образом, обеспечение прозрачности и подотчетности правительства, достижения культуры открытости государственной службы является приоритетом как для внутривластных реформ, так и для внешнеполитической деятельности Казахстана. Усиливает необходимость достижения полной и реальной, а не декларативной открытости, прозрачности и подотчетности как в государственном управлении, так и в частном секторе, активизация антикоррупционных реформ. Однако на практике декларируемые ценности открытого правительства все еще не реализованы в полной мере, что отмечается не только в экспертных международных докладах и обзорах, но и в рекомендациях международных организаций, в первую очередь, ОЭСР¹⁸. Недостаточный уровень открытости, прозрачности и подотчетности государственных органов управления является негативным фактором для экономических реформ и достижения инвестиционной привлекательности экономики государства. И, конечно, это является тормозом для снижения уровня восприятия коррупции и общественного участия в реализации антикоррупционных реформ.

Настоящий обзор ставит своей целью анализ действующего национального законодательства о доступе к информации в фокусе его соответствия международным стандартам и принципам по свободе информации, а также оценку проблемных аспектов, которые являются на данный момент препятствием для достижения надлежащего уровня открытости, прозрачности и подотчетности правительства. Кроме этого, обзор содержит рекомендации по совершенствованию законодательной и институциональной среды, способствующих эффективному внедрению открытого правительства в Казахстане, таких как, например, независимый административный орган по вопросам доступа к информации.

Обзор подготовлен в рамках проекта «Повышение прозрачности и подотчетности государственных органов за счет расширения участия общественности в процессе принятия решений и реализации антикоррупционных реформ в Казахстане», который реализуется Центром исследования правовой политики (LPRC) при поддержке Посольства Канады в Казахстане.

¹⁶ Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 января 2015 года №10 «О подписании Меморандума о взаимопонимании между Правительством Республики Казахстан и Организацией экономического сотрудничества и развития о реализации Страновой программы по сотрудничеству между Казахстаном и Организацией экономического сотрудничества и развития». Текст документа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500000010>

¹⁷ Конституционный Закон Республики Казахстан от 7 декабря 2015 года №438 «О Международном финансовом центре «Астана». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000438>

¹⁸ «Антикоррупционные реформы в Казахстане». Отчет о третьем раунде мониторинга выполнения Республикой Казахстан рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Стр. 116-128. URL: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>

2. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ПРИНЦИПЫ ПО СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ

Несмотря на то, что право на свободу информации упоминается в самых ранних документах Организации Объединенных Наций (ООН)¹⁹, международные стандарты и принципы по реализации данного права были сформулированы и закреплены в международном праве относительно недавно. Несмотря на то, что некоторые законодательные акты о свободе информации датируются еще 18-ым веком²⁰, в международном праве прав человека свобода информации не является отдельным правом, а рассматривается как компонент права на свободу выражения мнений.

Всеобщая декларация прав человека²¹ так определяет право на свободу информации:

Статья 19.

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)²², принятый в 1966 году, расширяет рамки применения данного права:

Статья 19.

...

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

¹⁹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13 мая 1949 года по свободе информации. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/44/IMG/NR004644.pdf?OpenElement>

²⁰ Например, Акт о свободе информации Швеции принят в 1766 году. URL: <https://www.britannica.com/topic/Freedom-of-the-Press-Act-of-1766>

²¹ Всеобщая декларация прав человека, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. Статья 19. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

²² Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года. Пункт 2 статьи 19. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

МПГПП определяет, что право на свободу информации не является абсолютным и подлежит ограничению при наличии следующих условий²³:

Статья 19.

...

3) Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

а) для уважения прав и репутации других лиц;

б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Венская конвенция о праве международных договоров²⁴ устанавливает два крайне важных принципа выполнения положений международных договоров на практике:

Статья 26. Pacta sunt servanda

Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться.

Статья 27. Внутреннее право и соблюдение договоров

Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора.

Данные принципы обязывают государство-участника международного договора исполнять его положения именно в контексте международных стандартов и принципов, а не руководствуясь положениями национального законодательства, которые в известной мере могут противоречить международным нормам.

Важность права на свободу информации была признана ООН и другими международными организациями, и региональными институтами защиты прав и свобод человека во второй половине прошлого столетия. Документально было зафиксировано, что право на свободу выражения мнений, включая право на свободу информации, представляет ценность для развития каждого человека не только само по себе, но и как фундаментальный и неотъемлемый компонент других прав и свобод – права на свободу ассоциации, вероисповедания и так далее.

Огромный вклад в разработку международных (или базовых) стандартов и принципов в области свободы информации внесла **Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)**²⁵. Базовые стандарты свободы информации являются ориентиром для законодателей, правительств, гражданских активистов, журналистов, неправительственных организаций по качественному применению норм международного права на практике. Другими словами, они должны быть основой и «скелетом» любого законодательного акта о свободе или доступе к информации в любом государстве.

²³ Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года. Пункт 3 статьи 19. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

²⁴ Венская конвенция о праве международных договоров, принята 23 мая 1969 года. Статьи 26, 27. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml

²⁵ Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)²⁵. Более подробная информация на официальном сайте организации: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/>

Базовые принципы свободы информации²⁶:

Первый принцип – максимальное раскрытие – базируется на том, что в основе законодательства о свободе информации должен быть принцип максимального раскрытия.

Второй принцип – обязательность опубликования информации – предполагает, что государственные органы обязаны публиковать ключевую информацию.

Третий принцип – продвижение открытого правительства – говорит о том, что государственные органы должны активно продвигать открытое правительство.

Четвертый принцип – ограниченный объем исключений – о том, что исключения должны быть сформулированы предельно четко, подвергаться строгой проверке на «нанесение ущерба» либо на «приоритет общественного интереса».

Пятый принцип – процесс, направленный на облегчение доступа к информации – предполагает, что запросы на информацию должны рассматриваться быстро и справедливо, с предоставлением независимой оценки любого отказа.

Шестой принцип – затраты – базируется на том, что с лиц, запрашивающих информацию не должна взиматься слишком высокая плата за доступ к информации, которая может отпугнуть их. Принцип седьмой – открытые совещания – о том, что совещания государственных органов должны быть открытыми для общественности.

Восьмой принцип – максимальное раскрытие информации является приоритетом – устанавливает, что законы, не соответствующие принципу максимального раскрытия информации, следует изменить или отменить.

Принцип девятый – защита «свистунов» или информаторов – предполагает, что лица, предоставляющие информацию о нарушениях, должны быть защищены

Разъяснения по применению норм международного права по свободе информации в контексте базовых стандартов и принципов предоставил **Комитет по правам человека**²⁷ – конвенционный (договорной) орган по выполнению положений Международного пакта о гражданских и политических правах. В своем обновленном толковании статьи 19 МПГПП - **Замечании общего порядка №34 «Статья 19: Свобода мнений и их выражения»**²⁸, члены комитета отметили, что:

Обязательство соблюдать свободу мнений и их выражения является юридически обязательным для каждого государства-участника в целом.

Право на свободное выражение мнений является обязательным условием соблюдения принципов гласности и отчетности, которые, в свою очередь, крайне необходимы для поощрения и защиты прав человека.

²⁶ Исследование «Свобода информации: сравнительное правовое исследование». URL: <http://ru.unesco.kz/freedom-of-information-a-comparative-legal-survey-second-edition>

²⁷ Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций. Более подробная информация доступна на официальном сайте комитета: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>

²⁸ Замечание общего порядка №34 «Статья 19: Свобода мнений и их выражения» Комитета по правам человека ООН, принято в июле 2011 года. Параграфы 3, 7. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f34&Lang=ru

...
Действия всех ветвей государственного управления (исполнительной, законодательной и судебной) и других органов государственной или правительственной власти любого уровня (национального, областного или местного) могут повлечь за собой ответственность государства-участника²⁹. В некоторых обстоятельствах подобная ответственность может наступать для государства-участника также и в отношении действий полугосударственных образований³⁰. Государства-участники обязаны также защищать людей от действий частных лиц или негосударственных образований, которые препятствуют пользованию свободой мнений и правом на их свободное выражение в той мере, в какой эти предусмотренные Пактом права могут применяться в отношениях между частными лицами или негосударственными образованиями³¹.

Что же касается законодательной и институциональной среды для обеспечения, уважения и защиты права на свободу информации, Комитет по правам человека ООН призвал государства-участников МПГПП обеспечить следующие минимальные условия для его реализации:

Право на доступ к информации

...
19. С целью эффективного осуществления права на доступ к информации государствам-участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес. Государствам-участникам следует предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации. Государствам-участникам следует учредить необходимые процедуры, позволяющие населению получить доступ к информации, например при помощи законодательства о свободе информации³². Эти процедуры должны обеспечивать своевременную обработку запросов на получение информации в соответствии с четкими правилами, не противоречащими Пакту. Плата за обработку запросов на получение информации не должна создавать неоправданное препятствие для доступа к информации. Властям следует обосновывать любой отказ в предоставлении доступа к информации. Необходимо создать механизм обработки заявлений об отказе в предоставлении информации, а также об оставленных без ответа запросах.

В качестве документов «мягкого права» за последние годы было принято множество документов – деклараций, заявлений, способствующих более эффективной имплементации норм международного права в национальное законодательство государств-участников МПГПП. Отметим наиболее важные из них с точки зрения толкования понятий и терминов по свободе информации.

²⁹ Замечание общего порядка № 31 (2004) Комитета о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, пункт 4, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 40*, том I (A/59/40 (том I)), приложение III.

³⁰ См. сообщение № 61/1979, *Херцберг и др. против Финляндии*, Соображения приняты 2 апреля 1982 года.

³¹ Замечание общего порядка № 31, пункт 8; см. сообщение № 633/1995, *Готье против Канады*, Соображения приняты 7 апреля 1999 года.

³² Заключительные замечания в отношении Азербайджана (CCPR/C/79/Add.38 (1994)).

Так, представители международных органов по защите свободы СМИ и выражения мнений - **Специальный докладчик Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение**³³, **Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации**³⁴ и **Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ)** - приняли в 2004 году совместную декларацию **«О доступе к информации и о законодательстве о тайне»**³⁵.

В декларации особо подчеркивается, что «право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов, является основополагающим правом человека, которое должно осуществляться на национальном уровне с помощью комплексного законодательства (например, законов о свободе информации), основанного на принципе максимального раскрытия сведений и создающего презумпцию того, что вся информация за незначительными исключениями является доступной».

Декларация также рекомендует при создании законодательной среды по обеспечению доступа к информации учесть следующие положения:

- *Должно быть введено требование к государственным органам по собственной инициативе публиковать, даже в отсутствие запроса об этом, различную информацию, представляющую общественный интерес. Необходимо ввести в действие системы, которые со временем будут увеличивать объем информации, подлежащей такому регулярному раскрытию.*
- *Доступ к информации является правом граждан. В связи с этим процедуры для получения доступа к информации должны быть простыми, быстрыми и бесплатными или недорогими.*
- *Право на доступ к информации должно регулироваться четкой, тщательно проработанной системой исключений для защиты первостепенных, общественных и личных интересов, включая право на неприкосновенность частной жизни. Исключения следует применять только тогда, когда существует риск нанесения существенного ущерба защищаемым интересам, и когда такой ущерб может быть более значительным, чем общественная заинтересованность в получении доступа к информации. Бремя доказывания того, что определенная информация подпадает под действие такой системы исключений, должно лежать на государственных органах, пытающихся отказать в доступе к такой информации.*
- *Государственные органы должны соблюдать минимальные стандарты оперативного учета, со временем необходимо создать системы для продвижения стандартов более высокого уровня.*
- *Закон о доступе к информации должен, в случае возникновения каких-либо несоответствий, иметь преимущество относительно прочих законов.*
- *Лица, запрашивающие информацию, должны иметь возможность обжаловать какие-либо отказы в раскрытии информации в независимом*

³³ Официальный сайт Специального докладчика Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение доступен по ссылке: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx>

³⁴ Официальный сайт Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ доступен по ссылке: <http://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media>

³⁵ Текст Совместной декларации «О доступе к информации, о законодательстве о тайне» от 6 декабря 2004 года. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>

органе, имеющем все полномочия для расследования и разрешения таких жалоб.

- Органы государственной власти должны принимать активные меры для преодоления культуры секретности, которая по-прежнему преобладает в государственном секторе многих стран. Среди таких мер, в частности, должны быть санкции к лицам, намеренно препятствующим доступу к информации. Необходимо также принимать меры для повышения осведомленности широкой публики о законе о доступе к информации, следует принимать меры, в том числе через выделение необходимых ресурсов и внимания, для обеспечения эффективного внедрения законодательства о доступе к информации.

Учитывая тенденцию чрезмерного ограничения права на свободу выражения мнений и свободу информации под предлогом обеспечения национальной безопасности, были разработаны и приняты в октябре 1995 года **Йоханнесбургские принципы «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации»**³⁶.

Документ устанавливает общее правило доступа к информации³⁷, а также общее правило раскрытия секретной информации³⁸:

Принцип 11. Общее правило доступа к информации

Каждый имеет право получать информацию от властных структур, в том числе информацию, относящуюся к национальной безопасности. Любые ограничения этого права под предлогом защиты национальной безопасности не могут вводиться, если только правительство не продемонстрирует, что такое ограничение предписано законом и необходимо в демократическом обществе для защиты законных интересов национальной безопасности.

Принцип 15. Общее правило раскрытия секретной информации

Никто не может быть наказан под предлогом защиты национальной безопасности за раскрытие информации, если:

- (1) это раскрытие не наносит действительного ущерба и, по всей вероятности, не может причинить ущерб законным интересам национальной безопасности;*
- (2) общественный интерес к получению этой информации перевешивает ущерб от ее раскрытия.*

Установлено также, что государство не может категорически отказывать в доступе ко всей информации, относящейся к национальной безопасности. Во всех законах и решениях, относящихся к праву получения информации, общественный интерес к получению этой информации должен быть предусмотрен как приоритетный.

На региональном уровне приверженность соблюдению, поощрению и защите права на свободу информации подтвердили государства-участники **Совета Европы (СЕ)** и Организации **по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)**. И, хотя Республика Казахстан не является членом Совета Европы, для толкования норм международных

³⁶ Йоханнесбургские принципы «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации», приняты в октябре 1995 года. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31070926

³⁷ Принцип 11 «Общее правило доступа к информации». Йоханнесбургские принципы «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации», приняты в октябре 1995 года. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31070926

³⁸ Принцип 15 «Общее правило раскрытия секретной информации». Йоханнесбургские принципы «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации», приняты в октябре 1995 года. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31070926

договоров в отношении права на свободу информации применимы и могут быть использованы положения **Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод**³⁹, а также тематической **Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам**⁴⁰.

Так, статья 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод детализирует как возможности, так и правомерные ограничения права на свободу выражения своего мнения и свободу информации⁴¹.

Статья 10. Свобода выражения мнения

1. Каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Право доступа к официальным документам впервые нашло свое политическое и юридическое выражение в **Рекомендации Комитета министров государствам — членам Совета Европы № R (81) 19 о доступе к информации**⁴², имеющейся в распоряжении государственных органов, а через один год — в **Декларации Комитета министров Совета Европы о свободе выражения мнений и информации**⁴³. В дальнейшем разрабатывались другие правовые документы, пока в 2002 году Комитет министров не принял свою **Рекомендацию Rec (2002)2 о доступе к официальным документам**⁴⁴, ставшую основным источником вдохновения при разработке Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам.

³⁹ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свободах, принята 4 ноября 1950 года. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf

⁴⁰ Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам, СДСЕ №205. URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016805a937b>

⁴¹ Статья 10 «Свобода выражения мнения». Европейская конвенция о защите прав человека и основных свободах, принята 4 ноября 1950 года. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf

⁴² Рекомендация № R (81) 19 Комитета министров "О доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств", принята Комитетом министров 25 ноября 1981 г. на 340-й сессии заместителей министров. URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/eu/stateinf.htm>

⁴³ Декларация Комитета министров Совета Европы «О свободе выражения мнений и информации». Принята на 70-й сессии Комитетом Министров 29 апреля 1982 года. URL: <http://docs.cntd.ru/document/90199608>

⁴⁴ Рекомендация № Rec (2002)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-участникам «О доступе к официальным документам», принята Комитетом Министров 21 февраля 2002 г. на 784-ом заседании заместителей министров. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30012837

Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам провозглашает ценность права на доступ к информации⁴⁵, базируется на приоритете максимального раскрытия информации с возможностью временного ограничения доступа к официальным документам в соответствии с исчерпывающим перечнем таких оснований: обеспечение безопасности и обороны государства и защиты международных отношений; обеспечение общественной безопасности; предотвращение и расследование преступной деятельности и привлечения виновных лиц к уголовной ответственности; проведение дисциплинарных расследований и т.д.⁴⁶

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в своих многосторонних договорах также упоминает важность и актуальность реализации права на свободу информации в контексте международных стандартов и принципов. Государства - члены ОБСЕ, в том числе Республика Казахстан, присоединились к большому количеству деклараций и хартий, в том числе и по соблюдению прав и свобод человека, включая право на свободу выражения мнений. И, хотя многосторонние соглашения ОБСЕ не имеют обязательного для исполнения механизма, все же это налагает определенные обязательства на Казахстан, как полноценного участника этого регионального объединения, по их соблюдению. Все декларации, хартии, соглашения и другие документы ОБСЕ (**Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1975 год; Итоговый документ Мадридской встречи, 1983 год; Итоговый документ венской встречи СБСЕ, Вена, 1989 год; Документ копенгагенского Совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ Копенгаген, 1990 год; Стамбульский документ (Саммит ОБСЕ) Стамбул, 1999 год** и т.д.⁴⁷) основаны на общепринятых принципах и стандартах по соблюдению прав и свобод человека и призывают государства-членов ОБСЕ выполнять обязательства по обеспечению права на свободу выражения мнений, включая право на свободу информации, в соответствии с международными принципами и стандартами.

⁴⁵ Пояснительный доклад к Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам, СДСЕ №205. URL: <https://rm.coe.int/16804803cc>

⁴⁶ Статья 2 «Возможные ограничения доступа к официальным документам». Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам, СДСЕ №205. URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016805a937b>

⁴⁷ Сборник документов «Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации, 1975-2012 (Второе издание)». URL: <http://www.osce.org/ru/fom/99566>

3. РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВА НА СВОБОДУ ИНФОРМАЦИИ, РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ОТКРЫТОГО И ПОДОТЧЕТНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В КАЗАХСТАНЕ

3.1. Рекомендации договорных (конвенционных органов) ООН

Казахстан ратифицировал **Международный пакт о гражданских и политических правах**⁴⁸, а также ряд международных договоров (конвенций) ООН по правам и свободам человека, включая **Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах**⁴⁹, **Конвенцию о правах ребенка**⁵⁰ и два **Факультативных протокола к ней**⁵¹; **Конвенцию о правах инвалидов**⁵², **Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин**⁵³ и другие⁵⁴.

Ратификация и присоединение к основополагающим международным договорам в области прав и свобод человека налагает особые обязательства и предусматривает особые требования по выполнению положений этих договоров. Одно из таких обязательств –

⁴⁸ Закон Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091_

⁴⁹ Закон Республики Казахстан от 21 ноября 2005 года «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000087_

⁵⁰ Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 8 июня 1994 года «О ратификации Конвенции о правах ребенка». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/B940001400_

⁵¹ Закон Республики Казахстан от 4 июля 2001 года №221 «О ратификации Факультативного протокола к Конвенции ООН о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000221_. А также Закон Республики Казахстан от 4 июля 2001 года №219 «О ратификации Факультативного протокола к Конвенции ООН о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000219_

⁵² Закон Республики Казахстан от 20 февраля 2015 года №288 «О ратификации Конвенции о правах инвалидов». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000288>

⁵³ Закон Республики Казахстан от 29 июня 1998 года №248 «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации женщин». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000248_

⁵⁴ Данные о ратификации Республикой Казахстан международных договоров системы ООН доступны по: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=KAZ&Lang=RU

регулярная отчетность государства-участника в специально созданный договорной (конвенционный орган) по выполнению положений международного договора, а также по выполнению рекомендаций этого органа. Договорными (конвенционными) органами являются [Комитет по правам человека](#)⁵⁵, [Комитет по экономическим, социальным и культурным правам](#)⁵⁶, [Комитет по правам инвалидов](#)⁵⁷, [Комитет по правам ребенка](#)⁵⁸, [Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин](#)⁵⁹.

Казахстан регулярно предоставляет отчетность в указанные договорные (конвенционные) органы⁶⁰. Сводные рекомендации договорных (конвенционных) органов по обеспечению, уважению, защите и поощрению права на свободу информации представлены в [Приложении №1](#). В основном, рекомендации Совета по правам человека и Комитета по правам человека ООН касаются свободы слова и свободы СМИ. Относительно права на свободу информации наиболее конкретные рекомендации представлены ОЭСР в рамках выполнения Казахстаном мониторинга [Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией Антикоррупционной сети стран Восточной Европы и Центральной Азии](#)⁶¹.

3.2. Рекомендации ОЭСР

Республика Казахстан ратифицировала [Конвенцию Организации Объединенных наций против коррупции в 2008 году](#)⁶². Ратификация конвенции предполагает выполнение страной-участницей определенных обязательств по противодействию коррупции как на государственной службе, так и в частном бизнесе. Одно из требований конвенции заключается в разработке и принятии мер по обеспечению прозрачности государственного управления, в том числе в том, что касается организации, функционирования и процесса принятия решений, проектов и программ, как на центральном, так и на местном уровне.

Начиная с 2005 года при проведении мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией эксперты ОЭСР призывали правительство и парламент Казахстана разработать и принять специальный законодательный акт по свободе/доступу к информации⁶³.

Государства-члены ОЭСР признают важную роль свободного доступа к информации, как инструмента обеспечения подотчетности государства и контроля за проявлениями коррупции, так как затрудняет ее сокрытие.

⁵⁵ Комитет по правам человека ООН. Официальный сайт доступен по ссылке: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>

⁵⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ООН. Официальный сайт доступен по адресу: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/cescr/Pages/cescrindex.aspx>

⁵⁷ Комитет по правам инвалидов ООН. Официальный сайт доступен по ссылке: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/CRPD/Pages/crpdindex.aspx>

⁵⁸ Комитет по правам ребенка ООН. Официальный сайт доступен по ссылке: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>

⁵⁹ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Официальный сайт доступен по ссылке: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/cedaw/Pages/cedawindex.aspx>

⁶⁰ Сводная отчетность Республики Казахстан по всем ратифицированным международным договорам (конвенциям) по правам и свободам человека доступна по ссылке: http://tbinet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=KAZ&Lang=RU

⁶¹ The Anti-Corruption Network (ACN) for Eastern Europe and Central Asia. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/aboutthenetwork/>

⁶² Закон Республики Казахстан от 4 мая 2008 года №31 «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031_

⁶³ Например, рекомендации Республике Казахстане по выполнению Стамбульского плана действия по борьбе с коррупцией, 2005 год. URL: <http://www.oecd.org/countries/kazakhstan/37238534.pdf>

Обеспечение действенного доступа общества к информации, которой располагает государство, должно стать частью механизма предупреждения коррупции. **Конвенция ООН против коррупции**⁶⁴ говорит о доступе как об одной из мер, необходимых для усиления участия гражданского общества в предотвращении коррупции и в борьбе с ней. Конвенция также призывает к принятию мер по обеспечению прозрачности государственного управления, в том числе в том, что касается организации, функционирования и процесса принятия решений⁶⁵.

В обзоре ОЭСР **«Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии: достижения и проблемы. 2013-2015 г.г.»** говорится, что «страны, принявшие Стамбульский план противодействия коррупции ОЭСР в 2003 году и позднее, в том числе Республика Казахстан, обязались обеспечивать общественный доступ к информации, особенно к информации о коррупции, путем разработки и реализации:

«– требований предоставлять публичную информацию, включающую заявления об усилиях государства по обеспечению законности, честности, общественного контроля и предупреждению коррупции в своей деятельности, а также результаты конкретных дел, материалы и прочие отчеты, касающиеся коррупции;

– мер, позволяющих обеспечить свободу общества и СМИ требовать и получать соответствующую информацию в отношении предупреждения коррупции и мер принудительного исполнения;

– информационных систем и баз данных, касающихся коррупции, факторов и обстоятельств, позволяющих ей существовать, а также мер, предусмотренных в правительственных или иных государственных программах/планах по предупреждению коррупции, благодаря чему такого рода информация становится доступной обществу, неправительственным организациями и иным институтам гражданского общества»⁶⁶.

Мониторинговый отчет ОЭСР III раунда по выполнению Казахстаном рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией содержит следующие рекомендации по обеспечению права на свободу информации в контексте статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и в контексте статьи 13 Конвенции ООН против коррупции:

- *Обеспечить как можно быстрее принятие закона о доступе к публичной информации, который будет соответствовать международным стандартам и рекомендациям.*
- *Пересмотреть положения об ответственности за непредставление или неполное (несвоевременное) представление информации на запрос физических и юридических лиц.*
- *Избегать того, чтобы ответственность за диффамацию использовалась для ограничения свободы слова и сообщений о коррупции; рассмотреть возможность отмены уголовной ответственности за клевету и оскорбление, а также схожих специальных составов преступлений против государственных должностных лиц.*
- *Предусмотреть действенные законодательные механизмы для предотвращения исков, требующих возмещения морального вреда в*

⁶⁴ Статья 13 «Участие общества» Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

⁶⁵ Статья 10 «Публичная отчетность» Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

⁶⁶ Обзор «Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии: достижения и проблемы. 2013-2015 г.г.». Стр.264-284. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>

чрезмерных денежных размерах (например, установление размера судебного сбора, пропорционального сумме заявленного иска, введение непродолжительных сроков исковой давности, освобождение от ответственности за оценочные суждения), а также провести соответствующее обучение судей⁶⁷.

3.3. Рекомендации ЕІТІ (ИПДО)

Республика Казахстан с 2005 года принимает участие в международной **Инициативе прозрачности добывающих отраслей (ИПДО)**⁶⁸. Этот проект имеет высокий статус международного, политического и антикоррупционного характера и направлен на прозрачность доходов компаний и правительства в добывающем секторе.

На законодательном уровне закреплена нормативная база, обязывающая недропользователей соблюдать условия **Меморандума о взаимопонимании ИПДО и предоставлять отчетность по налогам и другим платежам в бюджет страны, подтвержденную аудитом в соответствии с международными стандартами**⁶⁹.

Начиная с 1 июля 2017 года, Республика Казахстан должна пройти очередную процедуру валидации⁷⁰ для подтверждения наивысшего статуса страны — последователя ИПДО, который был получен по результатам прошлой валидации в 2013 году. В соответствии с рабочим планом на 2017 - 2018 годы Международным секретариатом ИПДО Казахстану были даны следующие рекомендации⁷¹:

1. Продвижение прозрачности: повышение осведомленности о том, как используются природные ресурсы и как расходуются доходы компаний добывающих отраслей.

2. Доступность данных: открытые данные о предприятиях добывающих отраслей и свободный доступ к ним в любое время.

3. Общественные дебаты: понимание обществом доходов и расходов правительства поможет общественным дебатам и информированному выбору правильных и реалистичных вариантов реализации устойчивого развития.

4. Раскрытие бенефициаров добывающих компаний нефтегазового и горнорудного секторов (с 2020 года).

⁶⁷ Отчет о 3-ем раунде мониторинга выполнения Казахстаном рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Стр. 116-148. URL: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>

⁶⁸ Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) была инициирована г-ном Тони Блэйром в 2002 году на саммите по устойчивому развитию в Йоханесбурге и представляет собой мировой стандарт, способствующий обеспечению прозрачности доходов от нефте-, газо- и горнодобывающей отраслей промышленности. Международный официальный веб-сайт ИПДО: www.eiti.org

⁶⁹ Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года №291 «О недрах и недропользовании». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z100000291_#z170

⁷⁰ Более подробная информация по этапам валидации Республики Казахстан как страны-последователя ИПДО доступна по ссылке: <http://eiti.geology.gov.kz/ru/validation>

⁷¹ Рабочий план по реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей на 2017-2018 годы (утвержден протоколом Национального совета заинтересованных сторон №66 от 19 апреля 2017 года). Более подробная информация доступна по ссылке: http://eiti.geology.gov.kz/images/stories/ipdo2/work_plan/work1718.pdf

В соответствии **стандартами и принципами ИПДО**⁷², регулярное раскрытие данных добывающей промышленности не имеет большого практического использования без информирования общественности и понимания того, что означают цифры в общественной дискуссии о том, как доходы от природных ресурсов могут быть использованы наиболее эффективным образом.

Раскрытие бенефициаров добывающих компаний нефтегазового и горнорудного секторов может быть выгодным для всех заинтересованных сторон. Для компаний - это улучшение инвестиционного климата (инвесторы будут иметь доверие к тому, во что они инвестируют), снижение репутационных, финансовых и юридических рисков, связанных с подозрительными активами или политически значимыми лицами. Для правительства - привлечение более крупных и качественных инвестиций, снижение репутации как коррупционной страны, обеспечение платежей налогов компаниями для предотвращения сокрытия доходов и уклонения от уплаты налогов и обеспечение получения страной всех денежных средств, причитающихся ей за ее активы добывающего сектора. Для гражданского общества - это борьба с коррупцией и незаконными финансовыми потоками, улучшение подотчетности правительства и компаний, сокращение недоверия.

⁷² Стандарт Инициативы прозрачности добывающих отраслей 2016. Утвержден Международным Секретариатом ИПДО 23 февраля 2016 года. URL: http://eiti.geology.gov.kz/images/stories/IPDO/norm_baza/eiti_standard_2016.pdf

4. МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

4.1. Обеспечение доступа к информации на практике: проблемы и тенденции

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

Эксперты ОЭСР отмечают, что «Казахстан стал последней из стран-участниц Стамбульского плана действий, принявших специальный закон о доступе к информации...после длительного периода подготовки и обсуждения. Новый закон закладывает правовые основы обеспечения права доступа к информации, но имеет ряд недостатков, а в некоторых положениях не полностью соответствует международным стандартам»⁷³.

Мнение экспертов ОЭСР подтверждается результатами **международного рейтинга Global-RTI Rating**⁷⁴, в котором казахстанский Закон «О доступе к информации» занимает 99-е место из 111 государств, участвующих в рейтинге. Закон оценен в 61 балл из 150-ти возможных⁷⁵.

Наличие специального закона о свободе или доступе к информации в правовой системе государства само по себе не гарантирует функционирование механизмов реализации права на свободу информации. Для эффективного применения закона на практике должны быть

⁷³ Обзор «Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии: достижения и проблемы. 2013-2015 гг.». Стр. 264-284. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>

⁷⁴ В глобальном рейтинге законов о свободе /доступе к информации GLOBAL RTI-RATING оценивается законодательство в 102 странах; рейтинг не измерял качество исполнения. Рейтинг основан на шести показателях: право доступа; объем права; процедуры запроса; исключения; обжалование; санкции; меры по продвижению. Составляется рейтинг организациями Access Info и Центр права и демократии. Более подробная информация доступна по ссылке: <http://www.rti-rating.org/>

⁷⁵ Оценка Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации». Более подробная информация доступна по ссылке: http://www.rti-rating.org/view_country/?country_name=Kazakhstan

созданы соответствующие институты, обеспечивающие имплементацию норм ратифицированных международных договоров как в области прав и свобод человека, так и в сфере борьбы с коррупцией. Кроме этого, при реализации закона ключевым фактором является наличие политической воли и создание административных условий для смены культуры государственного управления - от культуры закрытости и секретности к культуре открытости и подотчетности.

То, что повышение уровня прозрачности и подотчетности правительства является одной из пяти институциональных реформ, объявленных главой государства, подтверждает серьезность намерений высшего руководства страны на проведение реформ в сфере государственного управления, смену приоритетов и про-активное распространение информации о деятельности государственных органов.

Однако на практике ситуация с доступом к информации изменяется крайне медленно. Как отмечают эксперты, этому есть несколько причин:

Во-первых, **несоблюдение принципа презумпции открытости всей информации, которая создается, аккумулируется, хранится в государственных органах и в других организациях, подпадающих под действие закона.** Этот принцип подразумевает, что вся информация априори должна быть открыта и доступна за четко определенным и исчерпывающим перечнем оснований, который позволяет правомерно ограничить доступ к информации на временной основе.

Вместо этого в законе установлены различные категории, например, «информации с ограниченным доступом», «информации, доступ к которой не может быть ограничен». К первой категории отнесены: государственные секреты, тайны, охраняемые законом и служебная информация с ограничительной пометкой «Для служебного пользования». Такое разделение информации на категории, находящейся в ведении государственных органов и других ведомств, и организаций, не способствует решению главной задачи: про-активному распространению информации о деятельности государственных органов и других организаций. А отсутствие перечня исключений и отсутствие механизмов обеспечения и защиты права на доступ к информации в законе делает его неэффективным.

Во-вторых, **аналогичные законы о свободе/доступе к информации должны иметь статус приоритетного законодательного акта, так как именно они определяют правовые основы и гарантии обеспечения права на свободу информации. Закон РК «О доступе к информации» не является приоритетным:** параллельно с ним действуют Закон РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», а также положения о доступе к определенной информации в других законах (для журналистов – Закон РК «О средствах массовой информации», доступ к архивной информации – Закон РК «О национальном архивном фонде и архивах»).

В-третьих, **право на свободу информации, как и право на свободу выражения мнений не является абсолютным и может быть ограничено в соответствии с требованиями пункта 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах**⁷⁶. По сути, пункт 3 статьи 19 МПГПП представляет собой трехсоставную конструкцию, которую можно использовать в качестве теста при определении законности и обоснованности ограничения или нарушения права на свободу информации. Такая конструкция хоть и заложена в статье 5 Закона РК «О доступе к информации» («...лишь в той мере в какой это необходимо в целях...»)⁷⁷, однако без дальнейшей детализации в виде полноценного

⁷⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года. Пункт 3 статьи 19. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

⁷⁷ Статья 5 «Ограничение права на доступ к информации» Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401: «Право на доступ к информации может быть ограничено только законами и лишь в

трисоставного теста маловероятно, что она будет применяться надлежащим образом на практике или будет применяться вообще, даже судами.

В-четвертых, международные принципы и рекомендации международных организаций (ОЭСР) предусматривают создание независимого административного органа с функциями контроля и надзора за выполнением требований законодательства о свободе/доступе к информации. Еще одной важной функцией такого органа является рассмотрение жалоб по фактам нарушения или ограничения права на свободу информации и принятие решений, обязательных для выполнения должностными лицами.

В Законе Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» **положения по созданию независимого административного органа по рассмотрению жалоб на неправомерные действия должностных лиц в сфере доступа к информации; жалоб на нарушение права на доступ к информации отсутствуют.** Обжалование таких действий возможно только вышестоящему лицу или организации, а также в суде. При этом данные процедуры не являются простыми, бесплатными, могут занимать длительное время. По мнению экспертов, наличие в законе положений о Комиссии по вопросам доступа к информации не обеспечивает должный уровень обжалования, предусмотренным базовыми стандартами по свободе информации. Комиссия по вопросам доступа к информации имеет ограниченный статус, не имеет возможности рассматривать жалобы на нарушение или ограничение права на доступ к информации⁷⁸.

В-пятых, меры ответственности, предусмотренные законодательством Республики Казахстан, за нарушение или ограничение права на доступ к информации крайне незначительны. Предусмотрены дисциплинарная, административная и гражданско-правовая ответственность должностных лиц по фактам нарушения или ограничения права на доступ к информации. **Административные штрафы, предусмотренные Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях⁷⁹, незначительны (от 20 до 200 МРП⁸⁰). Уголовная ответственность за умышленное или сознательное нарушение права на доступ к информации, а также ответственности за намеренное уничтожение документов не предусмотрена.**

Указанные выше обстоятельства выявляют несоответствие положений Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» международным стандартам в сфере свободы информации и рекомендациям международных организаций, в первую очередь, ОЭСР. Выявленные несоответствия приводят к тому, что закон работает не в полную силу и неэффективно, не достигая основной своей цели, которая определена в преамбуле – правовое регулирование общественных отношений, возникающих в результате **реализации конституционного права каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом⁸¹.**

Проведение мониторинга показывает, что имеются проблемы с выполнением многих требований закона. Ниже приведены данные по мониторингу выполнения отдельных

той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

⁷⁸ Статья 19 «Комиссия по вопросам доступа к информации» Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

⁷⁹ Статья 456-1 «Незаконное ограничение права на доступ к информации» Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>

⁸⁰ МРП – месячный расчетный показатель. 1 МРП=2269 тенге с 1 января 2017 года.

⁸¹ Преамбула Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации»: «Настоящий Закон регулирует общественные отношения, возникающие в результате реализации конституционного права каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

требований Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации».

МОНИТОРИНГ ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Министерство информации и коммуникаций Республики Казахстан провело в 2016 году мониторинг соответствия интернет-ресурсов центральных государственных органов требованиям статьи 16 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»⁸². Согласно опубликованным отчетам, *«до сих пор большинство официальных интернет-ресурсов государственных органов не воспринимаются как эффективное средство доведения информации о своей деятельности до граждан. Необходимо планомерная последовательная работа государственных органов по повышению эффективности официального интернет-ресурса путем регламентирования порядка его ведения и информационного наполнения, а также ориентированность на удовлетворение потребности пользователей в получении качественной информации»*⁸³.

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

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

ПРОВЕДЕНИЕ ОНЛАЙН-ТРАНСЛЯЦИЙ ОТКРЫТЫХ КОЛЛЕГИАЛЬНЫХ ЗАСЕДАНИЙ

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

⁸² Статья 16 «Размещение информации на интернет-ресурсах» Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

⁸³ Отчеты о мониторинге сайтов государственных органов за первое и второе полугодие 2016 года. Более подробная информация доступна по ссылке: <http://mic.gov.kz/ru/kategorii/tekushchaya-deyatelnost?page=1>

Мажилис Парламента Республики Казахстан⁸⁴ стал проводить онлайн-трансляции пленарных заседаний еще в прошлом - 2016 году. Однако в ходе проведения мониторинга установлено, что на сайте Мажилиса отсутствует архив онлайн-трансляций пленарных заседаний палаты, результатов голосования депутатов по тем или иным законам, которые также должны находиться в открытом доступе и публиковаться на сайте Мажилиса Парламента Республики Казахстан.

Анализ показал, что министерства и агентства выполняют, в основном, требование закона об онлайн-трансляциях коллегиального заседания по итогам года. Онлайн-трансляции проходят на сайте **агентства «Bnews.kz»**⁸⁵.

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

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

ВЫПОЛНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПО РАСКРЫТИЮ ИНФОРМАЦИИ СУБЪЕКТАМИ КВАЗИГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Особенность казахстанского закона в том, что его сфера действия охватывает не только государственную службу, но и частный сектор, а также квазигосударственный сектор. Субъекты квазигосударственного сектора определяются Бюджетным кодексом Республики Казахстан как государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан⁸⁶. Соответственно, они являются также получателями бюджетных средств.

Статья 16 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» содержит детальную регламентацию и перечень информации, которая подлежит обнародованию обладателями информации путем её размещения на интернет-ресурсах. Пункт 10 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» предусматривает, что **«на интернет-ресурсах получателей бюджетных средств размещается информация, касающаяся**

⁸⁴ Сайт Мажилиса Парламента Республики Казахстан. Больше информации доступно по ссылке: <http://www.parlam.kz/ru/mazhilis>

⁸⁵ Информационное агентство «BNEWS.kz». Больше информации доступно по ссылке: www.bnews.kz

⁸⁶ Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

использования средств, выделенных из государственного бюджета, и не отнесенная к информации с ограниченным доступом»⁸⁷.

Сейчас в Казахстане, по данным реестра государственного имущества, действуют 25 063 юридических лиц с государственным участием⁸⁸. Все они, как указано выше, приравнены к обладателям информации и обязаны раскрывать информацию о своей деятельности, предусмотренную законом. Специальными требованиями закона к квазигосударственному сектору является обязанность публиковать на своих интернет-ресурсах данные о расходовании бюджетных средств, сведения о вакантных должностях и квалификационные требования.

В ходе проведения мониторинга были изучены и проанализированы интернет-ресурсы 70 субъектов квазигосударственного сектора, которые **получили бюджетные средства для выполнения государственного задания в 2016 году**⁸⁹. Было выявлено, что только 18 предприятий с государственным участием публикуют - в той или иной форме - свою финансовую отчетность на своих сайтах. На 27-ми сайтах из 70 была опубликована информация о вакантных должностях и квалификационных требованиях к ним⁹⁰.

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

ВЫПОЛНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПО РАСКРЫТИЮ ИНФОРМАЦИИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии со статьей 8 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации», к обладателям информации приравнены органы местного самоуправления – **сельские акимы**⁹¹. Закон предусматривает, что они обязаны не только публиковать общую информацию о своей деятельности, но и выполнять несколько специальных требований: публиковать отчеты о результатах проведенного мониторинга за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источниках местного самоуправления; а также протоколы схода местного сообщества или собрания местного сообщества, а также принятые на них решения.

Мониторинг выполнения этого требования закона показал, что информация по сельским округам слабо структурирована и редко обновляется. Графики встреч сельских акимов находятся в разделах районного акимата. Информация нередко устаревшая. Например,

⁸⁷ Пункт 10 статьи 16 «Размещение информации на интернет-ресурсах» Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

⁸⁸ Реестр государственного имущества Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан. Больше информации доступно по ссылке: <https://www.gosreestr.kz/ru/>

⁸⁹ Постановление Правительства Республики Казахстан №972 от 8 декабря 2015 года «О реализации Закона Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2016-2018 годы». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500000972>

⁹⁰ «Открытое и подотчетное правительство в Казахстане: тенденции позитивные или негативные?». URL: <http://www.zakon.kz/4863403-otkrytoe-i-podotchetnoe-pravitelstvo-v.html>

⁹¹ Статья 8 «Обладатели информации» Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

опубликован отчет акима округа только за 2015 год или план развития сельского округа на 2014 - 2016 годы. Остро стоит вопрос достоверности информации. Чаще всего отчеты о результатах мониторинга использования бюджетных средств и других источниках доходов не публикуются⁹².

РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ, КАСАЮЩЕЙСЯ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Получатели бюджетных средств - еще одна категория юридических лиц, упомянутых в статье 8 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации». Бюджетный Кодекс Республики Казахстан определяет, что получатели бюджетных средств – **это физические и юридические лица, получающие бюджетные средства через администратора бюджетных программ и использующие их в рамках реализации бюджетных программ**⁹³. То, есть это и коммерческие предприятия, которые участвуют в процессе государственных закупок, и НПО, получающие государственный социальный заказ, а также СМИ, которые выполняют государственный информационный заказ. Все они получают бюджетные деньги и должны обнародовать информацию о том, как и на что они расходуются.

Методом случайной выборки были выбраны для проведения мониторинга 10 НПО, 10 СМИ и 10 частных предприятий. Информация, касающаяся использования средств, выделенных из государственного бюджета, и не отнесенная к информации с ограниченным доступом, ни на одном из 30 исследуемых сайтов организаций не опубликована.

Частные предприятия были выбраны на **сайте государственных закупок**⁹⁴. Однако у них не оказалось собственных сайтов, где можно было бы получить информацию. Так же было невозможно проследить расходование полученных средств, так как данной информации не было ни у поставщиков, ни у заказчиков.

Освоение бюджетных средств в рамках выполнения **государственного задания**⁹⁵ невозможно проследить, так как информации нет в открытом доступе, что является нарушением требований действующего законодательства Республики Казахстан при использовании средств республиканского бюджета и активов государства. НПО, получающие бюджетные средства в рамках государственного гранта или государственного социального заказа⁹⁶, не публикуют результаты своей работы отдельно по государственным грантам, также нет отдельной информации о расходовании бюджетных средств по каждому гранту.

⁹² «Открытое и подотчетное правительство в Казахстане: тенденции позитивные или негативные?». URL: <http://www.zakon.kz/4863403-otkrytoe-i-podotchetnoe-pravitelstvo-v.html>

⁹³ Подпункт 12-3) пункта 1 статьи 3 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года №95. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_

⁹⁴ Портал «Государственные закупки Республики Казахстан». Больше информации расположено по ссылке: <http://www.goszakup.gov.kz/?setlang=ru>

⁹⁵ Государственное задание – распределение бюджетных средств на внеконкурсной основе среди субъектов квазигосударственного сектора. Статья 41 Бюджетного кодекса Республики Казахстан: «Государственное задание - заказ юридическим лицам с участием государства в уставном капитале, организациям, входящим в группу Фонда национального благосостояния, Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан и ее организациям, определяемым Правительством Республики Казахстан, автономному кластерному фонду, автономным организациям образования и их организациям, определяемый Правительством Республики Казахстан, на оказание отдельных государственных услуг, реализацию бюджетных инвестиционных проектов и выполнение других задач, направленных на обеспечение социально-экономической стабильности государства». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_

⁹⁶ Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года №36 «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036_

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

ПРОЗРАЧНОСТЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Бюджетный Кодекс Республики Казахстан одним из принципов бюджетного процесса устанавливает **принцип транспарентности**, что означает обязательное опубликование нормативных правовых актов в области бюджетного законодательства Республики Казахстан, утвержденных (уточненных, скорректированных) бюджетов и отчетов об их исполнении, стратегических планов и отчетов об их реализации, о формировании и об использовании Национального фонда Республики Казахстан⁹⁷.

Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» определяет, что информация о формировании и расходовании средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты, **не может быть ограничена в доступе**⁹⁸. Закон также обязывает обладателей информации – государственные органы, органы местного самоуправления и получателей бюджетных средств размещать на своих сайтах информацию о расходовании бюджетных средств.

Мониторинг открытости и прозрачности бюджетной информации⁹⁹, который провели неправительственные организации, выявил следующие проблемы:

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

С 2011 года в Казахстане центральные исполнительные органы обязаны публиковать на своих сайтах **гражданский бюджет**¹⁰⁰ - нетехническую версию бюджета, публикуемую в

⁹⁷ Пункт 4 статьи 4 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_

⁹⁸ Подпункт 9) статья 6 Закона Республика Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

⁹⁹ «Прозрачность бюджетной информации в РК находится на низком уровне». URL: https://total.kz/ru/news/obshchestvo/prozrachnost_byudjetnoy_informatsii_v_rk_nahoditsya_na_nizkom_urovne

¹⁰⁰ Приказ министра финансов Республики Казахстан от 27 июня 2011 года № 331 «Об утверждении Методики составления гражданского бюджета». URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31630402#pos=3;-183

доступной форме, и предназначенную для ознакомления общественности с основными параметрами государственного бюджета.

Представители неправительственных организаций отмечают, что за 2017 год по результатам мониторинга сайтов центральных государственных органов только 52% министерств публикует информацию в разделе «Гражданский бюджет», при этом 94% опубликованных гражданских бюджетов не соответствует требованиям. По их мнению, это связано с отсутствием определения «гражданский бюджет» в национальном законодательстве и четких критериев по его составлению. Министерство финансов – единственный государственный орган, публикующий гражданский бюджет согласно всем требованиям и критериям¹⁰¹.

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ ПО ЗАПРОСАМ

Предоставление информации по запросам – является одним из способов обнародования информации о деятельности обладателей информации¹⁰². Из-за отсутствия законодательного требования про-активного распространения информации и презумпции открытости информации, получение информации по запросу является наиболее частой формой доступа к информации.

Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» предусматривает возможность устного запроса (очень узкий перечень информации, преимущественно контактного и справочного характера), письменного запроса и запроса в виде электронного документа (приравнивается к письменному запросу). Из-за отсутствия приоритетности закона о доступе к информации, на практике наблюдается смешение двух процедур запроса и получения информации, предусмотренных Законом Республики Казахстан «О доступе к информации» и **Законом Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»**¹⁰³.

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

- **несоблюдение сроков предоставления ответа.** Хотя на законодательном уровне установлен довольно «комфортный» срок предоставления ответа – 15 рабочих дней с возможностью однократного продления до 30-ти дней, на практике довольно часто информация предоставляется гораздо позже¹⁰⁴;
- **предоставление информации не по существу запроса** или предоставление информации только на часть запроса;
- **«административная тишина» - полное игнорирование запроса;**
- **отказ в предоставлении запрашиваемых документов;**
- **неправомерное отнесение запрашиваемой информации к категории информации, ограниченной в доступе**¹⁰⁵ и т.д.

Онлайн-опрос журналистов казахстанских СМИ, наиболее часто использующих письменную форму запроса информации, также выявил наиболее часто встречающиеся нарушения права на доступ к информации: **нарушение сроков ответа на запрос** (почти 80% от числа

¹⁰¹ «Прозрачность бюджетной информации в РК находится на низком уровне». URL: https://total.kz/ru/news/obshchestvo/prozrachnost_byudjetnoy_informatsii_v_rk_nahoditsya_na_nizkom_urovne

¹⁰² Статья 11 «Предоставление информации по запросу» Закона Республика Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

¹⁰³ Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года №221 «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000221_

¹⁰⁴ «Открытое и подотчетное правительство в Казахстане: тенденции позитивные или негативные?». URL: <http://www.zakon.kz/4863403-otkrytoe-i-podotchetnoe-pravitelstvo-v.html>

¹⁰⁵ «В Павлодаре срочно «рассекретили» список получателей субсидий». URL: http://ratel.kz/raw/v_pavlodare_srochno_rassekretili_spisok_poluchatelej_subsidij

опрошенных), **ответ не по существу заданных вопросов** (почти 68%), **ответ только на «удобные» вопросы** (60%) и **отсутствие ответа вообще** (41%).

4.2. Комиссия по вопросам доступа к информации: функции, полномочия и деятельность

Международные стандарты по свободе информации требуют наличия независимого механизма рассмотрения жалоб в форме информационного уполномоченного (комиссии или ведомства) или иного аналогичного органа. В его обязанности должны входить мониторинг и надзор за соблюдением положений о доступе к информации. Эксперты ОЭСР отмечают, что *«такого рода институты также играют важную роль в повышении осведомленности и просвещении государственных должностных лиц. Эти органы в ответ на жалобу должны иметь возможность издавать обязательные для исполнения решения и налагать штрафы и применять иные санкции за нарушение {права на свободу информации}»*¹⁰⁶.

И хотя Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» предусматривает создание **Комиссии по вопросам доступа к информации**¹⁰⁷, статус, функции и полномочия этого органа не соответствуют указанному выше международному стандарту. Статья 19 закона предполагает создание Комиссии по вопросам доступа к информации как консультативно-совещательного органа при уполномоченном органе, определяемом Правительством Республики Казахстан.

Создание комиссии в форме «консультативно-совещательного органа при уполномоченном органе» противоречит основным её функциям, которые изложены в этой же статье закона: *«учет и защита общественных интересов в области доступа к информации, а также удовлетворение потребностей пользователей информации»*. Противоречие заключается, прежде всего, в том, что консультативно-совещательные органы *«образуются для выработки предложений по вопросам, отнесенным к компетенции Правительства Республики Казахстан»*¹⁰⁸. Исполнение функций по *«учету и защите общественных интересов в области доступа к информации, а также удовлетворение потребностей пользователей информации»* не может быть по определению возложено на консультативно-совещательный орган, как бы он не назывался.

Это основное противоречие получило свое дальнейшее развитие и еще более усугубилось при издании подзаконных актов по вопросам деятельности комиссии, в первую очередь, положения о ее деятельности¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Обзор «Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии: достижения и проблемы. 2013-2015 г.». Стр. 271-272. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>

¹⁰⁷ Статья 19 «Комиссия по вопросам доступа к информации» Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

¹⁰⁸ Пункт 2 постановления Правительства Республики Казахстан от 16 марта 1999 года № 247 «Об утверждении Инструкции о порядке создания, деятельности и ликвидации консультативно-совещательных органов при Правительстве Республики Казахстан и рабочих групп». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P990000247_

¹⁰⁹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года №1175 «Об утверждении Положения о деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001175>

Создание Комиссии по вопросам доступа к информации в форме консультативно-совещательного органа (КСО) делает её практически бездействующим, не соответствующим международным стандартам, институтом по следующим причинам:

1. Формат КСО не предполагает выполнение тех функций, которые установлены в статье 19 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации», а именно: учет и защита общественных интересов в области доступа к информации, удовлетворение потребностей пользователей информации.
2. Регламентация деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации не является достаточной и подробной. Регулярность заседаний комиссии недостаточна для того, чтобы принимать обоснованные решения или рекомендации в сфере доступа к информации. Принцип прозрачности и открытости при обсуждении и решении вопросов, входящих в компетенцию комиссии, абсолютно не реализован в подзаконных актах.
3. Рекомендательный характер решений любых КСО делает работу Комиссии по вопросам доступа к информации абсолютно бессмысленной и неэффективной. Если решения комиссии не будут обязательны к рассмотрению и исполнению, то функции защиты общественных интересов и удовлетворения потребностей пользователей информации останутся нереализованными.

Другими словами, создание Комиссии по вопросам доступа к информации в той форме и в том составе, в котором она сейчас создана, является крайне негативным фактором, затрудняющим реализацию закона на практике. Решение этой проблемы может быть двояким:

1. **Расширить полномочия Комиссии по вопросам доступа к информации, для чего пересмотреть ее статус, функции, задачи и компетенцию.** Обязательно наделить комиссию правом рассматривать обращения и жалобы пользователей информации и принимать решения, обязательные для исполнения обладателями информации. Для этого комиссия должно носить независимый статус с гарантиями достаточного финансирования для осуществления своей деятельности. Отчасти этому способствуют изменения в Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан, которые введены в действие с 1 января 2016 года, по вопросам оспаривания решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, организаций: *«гражданин и юридическое лицо вправе оспорить решение, действия (бездействие) государственного органа, органа местного самоуправления, общественного объединения, организации, должностного лица, государственного служащего в суде. В случаях, когда законом установлено рассмотрение обращения вышестоящим органом, организацией, должностным лицом, комиссиями или омбудсменом, заявление гражданина и юридического лица подается в суд после соблюдения такого порядка обращения»*¹¹⁰.
2. **Учредить должность Уполномоченного по вопросам информации (Омбудсмена)** вместо Комиссии по вопросам доступа к информации в формате КСО.

Положительным примером может служить создание в Казахстане института **Уполномоченного по защите прав предпринимателей Казахстана**¹¹¹. Этот институт создается в целях представления, обеспечения и защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства в государственных органах, а равно в защиту интересов предпринимательского сообщества¹¹².

¹¹⁰ Пункт 1 статьи 292 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377#z1455>

¹¹¹ Глава 28 «Уполномоченный по защите прав предпринимателей Казахстана. Инвестиционный омбудсмен» Предпринимательского кодекса Республики Казахстан от 29 октября 2015 года №375. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375>

¹¹² Статья 307 «Понятие Уполномоченного по защите прав предпринимателей Казахстана». Там же.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей Казахстана в целях представления, обеспечения и защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства, а равно в защиту интересов предпринимательского сообщества наделен следующими функциями:

- 1) представляет, обеспечивает, защищает права и законные интересы субъектов предпринимательства в государственных органах и иных организациях Республики Казахстан, а также международных организациях и иностранных государствах;
- 2) рассматривает обращения субъектов предпринимательства;
- 3) вносит в государственные органы предложения по защите прав субъектов предпринимательства, а также рекомендации по приостановлению подзаконных нормативных правовых актов;
- 4) направляет в государственные органы (должностным лицам), действиями (бездействием) которых нарушены права и законные интересы субъектов предпринимательства, рекомендации относительно мер для восстановления нарушенных прав, в том числе привлечения лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательства, к ответственности;
- 5) направляет ходатайства в органы прокуратуры в случае несогласия с мнением государственных органов в целях дальнейшего восстановления нарушенных прав предпринимателей;
- 6) вносит на рассмотрение Президенту Республики Казахстан обращения в случае возникновения фактов системного нарушения прав предпринимателей и невозможности их разрешения на уровне государственных органов;
- 7) запрашивает у государственных органов (должностных лиц) информацию, документы и материалы, затрагивающие права и обязанности субъектов предпринимательства, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну;
- 8) обращается в суд с иском (заявлением) в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан и т.д.¹¹³

Уместно также привести еще один пример. Помимо института Уполномоченного по защите прав предпринимателей, в Казахстане также действует **инвестиционный омбудсмен**, на которого возлагаются функции по защите прав и интересов инвесторов¹¹⁴. Инвестиционный омбудсмен наделен следующими функциями:

- рассмотрение обращений инвесторов по вопросам, возникающим в ходе осуществления инвестиционной деятельности в Республике Казахстан, и вынесение рекомендаций для их разрешения, в том числе взаимодействуя с государственными органами;
- оказание содействия инвесторам в решении возникающих вопросов во внесудебном и досудебном порядках;
- выработка и внесение в Правительство Республики Казахстан рекомендаций по совершенствованию законодательства Республики Казахстан по вопросам инвестиционной деятельности¹¹⁵.

Другим положительным примером может служить институт **Уполномоченного по правам ребенка в Республике Казахстан**¹¹⁶. Он наделен следующими функциями:

¹¹³ Статья 309 «Функции Уполномоченного по защите прав предпринимателей Казахстана». Там же

¹¹⁴ Статья 314 «Инвестиционный омбудсмен» Предпринимательского кодекса Республики Казахстан от 29 октября 2015 года №375. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375>

¹¹⁵ Статья 315 «Функции Инвестиционного омбудсмена» Предпринимательского кодекса Республики Казахстан от 29 октября 2015 года №375. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375/> Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2015 года № 1069 «Об утверждении Положения о деятельности инвестиционного омбудсмена». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001069>

¹¹⁶ Указ Президента Республики Казахстан от 10 февраля 2016 года №192 «О создании института Уполномоченного по правам ребенка в Республике Казахстан». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000192>

- рассматривает обращения, касающиеся нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка, и жалобы на решения или действия (бездействие) государственных центральных и местных исполнительных органов, и организаций, предприятий, их должностных лиц, нарушающих права, свободы и законные интересы ребенка;
- оказывает содействие беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка;
- вырабатывает и вносит в Правительство Республики Казахстан рекомендации по совершенствованию законодательства Республики Казахстан;
- имеет беспрепятственный доступ к государственным органам и организациям систем образования, здравоохранения и социальной защиты населения, обороны, культуры и спорта, а также учреждениям уголовно-исполнительной системы, где содержатся несовершеннолетние;
- имеет беспрепятственный доступ к документам государственных и общественных институтов, занимающихся правами детей¹¹⁷.

Таким образом, мы видим, что в Казахстане вполне успешно создаются эффективные и автономные механизмы защиты прав и интересов, определенных профессиональных или возрастных групп, наделенные функцией рассмотрения индивидуальных обращений и жалоб и подготовки рекомендаций или решений.

По аналогии с вышеперечисленными примерами, **Уполномоченного по вопросам доступа к информации важно наделить** функцией рассмотрения обращений и жалоб пользователей информации во внесудебном и досудебном порядке, принятия по ним решений, обязательных для исполнения обладателями информации, а также разработки рекомендаций по улучшению ситуации с доступом к информации и участием в формировании политики государства по вопросам открытости, транспарентности и подотчетности на всех уровнях

В приложении №6 к настоящему обзору находится пояснительная записка о необходимости создания в Казахстане института Уполномоченного по вопросам доступа к информации.

4.3. Меры по продвижению закона: обучение и повышение квалификации государственных служащих, популяризация и информирование населения

Принятие на законодательном уровне требований и обязательств по продвижению закона является также международным стандартом по свободе информации. Государственные органы должны не только декларировать приверженность принципам открытого правительства, но и продвигать их на практике, в своей деятельности. Сейчас в Законе

¹¹⁷ Статья 7-2 «Уполномоченный по правам ребенка» Закона Республики Казахстан от 8 августа 2008 года №345 «О правах ребенка в Республике Казахстан». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000345_#z246

Республики Казахстан «О доступе к информации» **отсутствуют положения, обязывающие обладателей информации, либо государственные органы внедрять меры по продвижению закона.** Это делает законопроект уязвимым при применении на практике.

Обладатели информации не обязаны вести реестры документов, которые они принимают и издают. Нет также обязательства по созданию структурных подразделений, отвечающих за исполнение закона и соблюдение его норм. Отсутствуют положения по обучению и повышению квалификации государственных служащих по вопросам прозрачности и подотчетности деятельности государственных органов.

В законе также отсутствуют положения о его популяризации и об информировании населения по процедурам и формам получения общественно-значимой информации.

Еще одной проблемой является **отсутствие в Законе РК «О доступе к информации» положений, направленных на защиту информаторов,** то есть лиц, которые предоставляют информацию, способствующую раскрытию правонарушений.

Отсутствие таких положений в законе негативно влияет на его правоприменительную практику, является тормозом для активной реализации положений закона и не способствует повышению уровня прозрачности и подотчетности правительства.

5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ДОСТУПУ К ИНФОРМАЦИИ

Транспарентное и подотчетное перед обществом правительство, прозрачность бюджетного процесса, открытость и доступность информации о деятельности государственных органов, снижение уровня и рисков коррупции, общественное участие в процессе принятия государственных решений могут быть обеспечены посредством реализации комплексных и системных мер, включая меры по обеспечению права на свободу информации в соответствии с международными стандартами и принципами.

Для этого необходимо реформировать законодательную базу и институциональные механизмы, которые в настоящее время не предоставляют надлежащих правовых гарантий для реализации права на свободу информации в контексте выполнения международных обязательств Казахстана по ратифицированным договорам в области прав человека, а также обязательств по противодействию коррупции.

В части реформирования законодательной базы по доступу к информации необходимо внести изменения и дополнения как в действующие нормативные правовые акты (НПА), так и разработать проекты новых НПА. Ниже представлена информация по предлагаемым изменениям:

ПРЕДЛОЖЕНИЯ В КОДЕКСЫ И ЗАКОНЫ

- 1. В статью 456-1 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях¹¹⁸** – в части расширения оснований ответственности должностных лиц: предусмотреть наступление административной ответственности за нарушение сроков предоставления информации по запросу, предоставление неполной информации, отсутствие ответа на запрос.
- 2. В статью 456-1 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях** – в части увеличения мер административного воздействия: пересмотреть размеры административных штрафов.
- 3. В Закон Республики Казахстан «О доступе к информации»:** закрепить презумпцию открытости информации, «трисоставной тест» ограничения доступа к информации, приоритет закона о доступе к информации перед любыми другими законами, которые регулируют вопросы информации, исключить автоматическое ограничение доступа к отдельным категориям информации.

¹¹⁸ Статья 456-1 «Незаконное ограничение права на доступ к информации» Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>

4. **В Закон Республики Казахстан «О доступе к информации»:** создать эффективный независимый механизм контроля за его соблюдением в соответствии с международными стандартами и рекомендациями, а также создать (определить) в органах власти должностных лиц (подразделения), ответственных за реализацию закона, наделив их достаточными полномочиями и ресурсами.
5. **В Закон Республики Казахстан «О доступе к информации»:** принять меры по продвижению и популяризации закона о доступе к информации, обучению как пользователей, так и обладателей информации.
6. **В Закон Республики Казахстан «О доступе к информации»:** внести новые положения, касающиеся проведения открытых заседаний, и порядка участия в них заинтересованных лиц; а также положений, разъясняющих порядок проведения онлайн-трансляций открытых заседаний.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ДРУГИЕ НОРМАТИВНЫЕ-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. **В ведомственные НПА, регламентирующие порядок документооборота в государственных органах:** обеспечить ведение ведомственного учета информационных запросов, хода и результатов их рассмотрения, а также внедрить соответствующий централизованный статистический учет с регулярным опубликованием данных онлайн.
2. **В подзаконные акты, принятые для реализации Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»:**
 - обеспечить открытый онлайн доступ к основным базам данных (реестрам) государственных органов, в частности к реестрам юридических лиц, СМИ, прав собственности на недвижимое имущество и транспортные средства, в том числе в формате открытых данных;
 - изменить статус Комиссии по вопросам доступа к информации, расширить полномочия и функции комиссии.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗРАБОТКЕ И ПРИНЯТИЮ НОВЫХ НПА

Необходимо разработать и принять следующие акты:

1. **Методические рекомендации** для всех категорий обладателей информации по выполнению законодательства о доступе к информации.
2. **Типовое положение** о деятельности уполномоченного подразделения (должностного лица) по обеспечению доступа к информации в государственных органах.
3. **Правила** осуществления деятельности уполномоченного подразделения (должностного лица).

В части институциональной поддержки реформы по повышению прозрачности и подотчетности правительства:

- разработать **Методологию мониторинга** выполнения законодательства о доступе к информации и проводить общественный мониторинг реализации Закона РК «О доступе к информации» (НПО, СМИ, гражданские активисты и инициативные группы),
- разработать и утвердить **План мероприятий – «дорожная карта»** по реализации Закона РК «О доступе к информации» на 2018 - 2020 годы;

- провести всю необходимую организационную работу по **присоединению Казахстана к международной инициативе Open Government Partnership**/«Открытое правительство»;
- разработать, утвердить и выполнить **Национальный план действий** (National Action Plan) по имплементации принципов и стандартов открытого правительства на 2019 - 2020 годы;
- обеспечить подготовку ежегодного **Национального доклада** о выполнении пятой институциональной реформы – «Подотчетность и прозрачность правительства. Доступ к информации о деятельности государственных органов».

В приложениях к настоящему обзору содержатся отдельные предложения по реформированию законодательной базы Республики Казахстан по вопросам доступа к информации, а также проект аналитической записки о необходимости присоединения Казахстана к международной инициативе Open Government Partnership/«Открытое правительство».

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ №1

СВОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ, УВАЖЕНИЮ, ЗАЩИТЕ И ПООЩРЕНИЮ ПРАВА НА СВОБОДУ ИНФОРМАЦИИ

Наименование органа	Дата	Рекомендация
Совет по правам человека (СПЧ)	2010	Предпринимать конкретные шаги с целью выполнения обязательств в отношении создания благоприятных для свободы слова условий (Норвегия, Республика Корея)
	2014	Принять конкретные меры для того, чтобы гарантировать создание среды, способствующей свободе выражения мнений (Уругвай, Латвия); активизировать усилия по обеспечению свободы прессы, свободы выражения мнений и свободы собраний и ассоциации (Япония); принять все необходимые меры для того, чтобы гарантировать при любых обстоятельствах полное уважение прав на свободу выражения мнений и средств массовой информации в качестве основных элементов активного и процветающего гражданского общества (Франция); противодействовать тенденции подавления свободы слова, включая ограничения на деятельность органов массовой информации, и принять конкретные меры по выполнению обязательств, касающихся создания среды, способствующей свободе выражения мнений (Норвегия)
Комитет ООН по правам человека (КПЧ)	2011	<p>Государству-участнику следует обеспечить, чтобы журналисты, правозащитники и отдельные лица имели возможность свободно осуществлять право на свободу выражения своего мнения в соответствии с Пактом. В этой связи государству-участнику следует пересмотреть своё законодательство о клевете и оскорблениях с тем, чтобы оно в полной мере соответствовало положениям Пакта.</p> <p>Кроме того, государству-участнику следует воздерживаться от использования своего законодательства о клевете исключительно в целях преследования или запугивания отдельных лиц, журналистов и правозащитников. В этой связи любые ограничения на осуществление свободы выражения мнения должны соответствовать строгим требованиям пункта 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.</p>

	2016	<p>Государству-участнику следует обеспечить, чтобы все лица в полной мере пользовались как в законодательном порядке, так и на практике своим правом на свободу собраний, и пересмотреть все соответствующие нормативные положения, политику и практику в целях обеспечения того, чтобы любые ограничения свободы собраний, в том числе путем применения к лицам, осуществляющим это право, мер административного и уголовного наказания, отвечали строгим требованиям статьи 21 Международного пакта по гражданским и политическим правам.</p>
<p>Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)</p>	2013	<p>Обеспечить как можно быстрее принятие закона о доступе к публичной информации, который будет соответствовать международным стандартам и рекомендациям. Пересмотреть положения об ответственности за непредставление или неполное (несвоевременное) представление информации на запрос физических и юридических лиц.</p> <p>Избегать того, чтобы ответственность за диффамацию использовалась для ограничения свободы слова и сообщений о коррупции; рассмотреть возможность отмены уголовной ответственности за клевету и оскорбление, а также схожих специальных составов преступлений против государственных должностных лиц.</p> <p>Предусмотреть действенные законодательные механизмы для предотвращения исков, требующих возмещения морального вреда в чрезмерных денежных размерах (например, установление размера судебного сбора, пропорционального сумме заявленного иска, введение непродолжительных сроков исковой давности, освобождение от ответственности за оценочные суждения), а также провести соответствующее обучение судей.</p>

Приложение №2

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ»

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
1	Ст. 11	<p>Статья 11. Предоставление информации по запросу</p> <p>5. В письменном запросе указываются:</p> <p>1) фамилия, имя, отчество (если оно указано в документе, удостоверяющем личность), индивидуальный идентификационный номер физического лица, запрашивающего информацию;</p> <p>2) при обращении от имени юридического лица - полное наименование юридического лица, бизнес-идентификационный номер, исходящий номер и дата, фамилия, инициалы и должность лица, подписавшего запрос.</p> <p>16. В предоставлении доступа к информации отказывается:</p> <p>1) если содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию;</p> <p>2) если запрос не соответствует требованиям настоящего Закона;</p> <p>3) если запрашиваемая информация относится</p>	<p>Статья 11. Предоставление информации по запросу</p> <p>5. В письменном запросе указываются:</p> <p>1) фамилия, имя, отчество (если оно указано в документе, удостоверяющем личность), индивидуальный идентификационный номер физического лица, запрашивающего информацию (при наличии);</p> <p>2) при обращении от имени юридического лица - полное наименование юридического лица, бизнес-идентификационный номер (при наличии), исходящий номер и дата, фамилия, инициалы и должность лица, подписавшего запрос.</p> <p>16. В предоставлении доступа к информации отказывается:</p> <p>1) если содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию;</p> <p>2) если запрос не соответствует требованиям настоящего Закона;</p>	<p>1) Необходимо добавить в п. 5 ст. 11 слова «при наличии», для того, чтобы не ограничивать круг пользователей информации, которые имеют право запрашивать информацию. Так, согласно ст. 1 Закона о доступе к информации пользователями информации являются физическое или юридическое лицо, запрашивающее и (или) использующее информацию. К таким лицам относятся как казахстанские ЮЛ и граждане РК, так и иностранные, международные организации, а также иностранные граждане и лица без гражданства, которые могут запрашивать информацию по Закону, независимо от того, имеется ли у них ИИН или БИН или нет. Рекомендуются убрать основание для отказа в п. 2), так как технические требования к оформлению запроса не должны быть препятствием для получения</p>

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
		<p>к информации с ограниченным доступом;</p> <p>4) если в запросе ставится вопрос о правовой оценке актов, принятых обладателем информации, проведении анализа деятельности обладателя информации либо подведомственных им органов и организаций или проведении иной аналитической работы до ее завершения;</p> <p>5) до принятия решения по результатам проверок, проводимых в рамках государственного контроля и надзора;</p> <p>6) до принятия окончательного решения, вырабатываемого на основе межведомственной и внутриведомственной переписки или на основе совещаний в государственных органах;</p> <p>7) до принятия взаимного соглашения об условиях раскрытия документов, поступивших от иностранных государств или международных организаций.</p> <p>17. Мотивированный ответ об отказе в предоставлении информации по письменному запросу доводится до сведения пользователя информации в течение пяти рабочих дней со</p>	<p>3) если запрашиваемая информация относится к информации с ограниченным доступом;</p> <p>4) если в запросе ставится вопрос о правовой оценке актов, принятых обладателем информации, проведении анализа деятельности обладателя информации либо подведомственных им органов и организаций или проведении иной аналитической работы до ее завершения;</p> <p>5) до принятия решения по результатам проверок, проводимых в рамках государственного контроля и надзора;</p> <p>6) до принятия окончательного решения, вырабатываемого на основе межведомственной и внутриведомственной переписки или на основе совещаний в государственных органах;</p> <p>7) до принятия взаимного соглашения об условиях раскрытия документов, поступивших от иностранных государств или международных организаций.</p> <p>17. Мотивированный ответ об отказе в предоставлении информации по письменному запросу доводится до сведения пользователя</p>	<p>информации. Обладатель информации должен помочь обращающемуся правильно оформить запрос, предпринять меры, чтобы выяснить у пользователя информации недостающие сведения и только в случае не возможности их получить, отказать в предоставлении информации. Рекомендуется удалить п 5), 6), 7) так как эта информация относится к служебной информации ограниченного распространения, которая в свою очередь относится к информации с ограниченным доступом. Для единообразной правоприменительной практики необходимо в Закон об административных процедурах включить определение «служебной информации ограниченного распространения».</p>

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
		<p>дня регистрации запроса.</p> <p>18. Личную ответственность за организацию работы с запросами, за состояние их приема, регистрации, учета и рассмотрения несут руководители обладателей информации.</p>	<p>информации в течение пяти рабочих дней со дня регистрации запроса.</p> <p>18. Личную ответственность за организацию работы с запросами, за состояние их приема, регистрации, учета и рассмотрения несут руководители обладателей информации.</p>	
2		Отсутствует	<p>Глава__Обеспечение доступа к заседаниям обладателей информации</p> <p>Статья ____.</p> <p>Открытость заседаний</p> <p>1. Заседания обладателей информации являются открытыми для общественности, за исключением закрытых заседаний.</p> <p>2. Открытость заседаний гарантируется возможностью присутствия на них граждан, которыми были поданы заявки на участие в соответствующих заседаниях.</p> <p>3. Закрытые заседания обладателей информации проводятся в случаях обсуждения на них вопросов, являющихся информацией с ограниченным доступом.</p> <p>Статья ____.</p> <p>Уведомление общественности о проведении</p>	<p>Необходимость законодательного урегулирования порядка проведения открытых заседаний диктуется следующими обстоятельствами: во-первых, действующее законодательство хоть и декларирует проведение открытых заседаний, но не регламентирует порядок их организации и проведения; во-вторых, проведение открытых заседаний является базовым стандартом в сфере свободы информации, поэтому следует обеспечить их тщательную правовую регламентацию именно на законодательном уровне.</p> <p>В Казахстане практика открытых заседаний основана на проведении онлайн-трансляций, однако это не совсем равноценная и равнозначная замена базовому принципу открытых заседаний. Например, в</p>

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
			<p>заседаний</p> <p>1. Обладатели информации ежемесячно публикуют на интернет-ресурсах и в средствах массовой информации план проведения заседаний с указанием повестки заседания, а также даты, времени и места его проведения.</p> <p>2. Обладатели информации оборудуют в местах своего расположения информационный стенд, на котором не позднее, чем за неделю до дня заседания размещается информация о повестке, времени, а также открытом или закрытом режиме проведения заседания. В случае проведения заседания в закрытом режиме на информационном стенде размещается решение, на основании которого ограничивается доступ общественности к заседанию.</p> <p>Статья 28. Организация посещения заседаний</p> <p>1. Пользователи информации вправе присутствовать на заседаниях обладателей информации. В целях обеспечения посещения заседаний пользователями информации обладателями информации ведется</p>	<p>центральных исполнительных органах проводятся онлайн-трансляции только коллегиальных заседаний по итогам года; в Мажилисе Парламента РК – онлайн-трансляции пленарных заседаний палаты и отчетов членов правительства («правительственные часы»). Совсем не проводится онлайн-трансляции сессий маслихатов (представительные органы) областей и городов республиканского значения.</p> <p>Предлагаемые нормы:</p> <p>1) позволяют определить понятие «открытые заседания» и установить их приоритет;</p> <p>2) предлагают процедуру проведения заседания в закрытом формате и устанавливают основания для этого;</p> <p>3) определяют порядок посещения открытых заседаний и доступ к материалам открытых заседаний.</p>

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
			<p>запись желающих присутствовать на соответствующем заседании. Запись информации о посетителе и наличие документа, удостоверяющего его личность, является основанием для доступа к заседанию. Запись должна включать фамилию, имя, отчество гражданина, желающего присутствовать на заседании, а для представителя юридического лица - фамилия, имя и отчество, наименование юридического лица, а также занимаемая должность.</p> <p>Предоставление иных данных или документов не обязательно.</p> <p>2. В зале проведения заседаний оборудуются места для посетителей. Количество мест для посетителей рассчитывается исходя из количества записавшихся, но общее число мест должно быть не менее пяти на заседаниях исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления и не менее десяти на заседаниях Парламента Республики Казахстан и представительных органов местного</p>	

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
			<p>самоуправления. При превышении количественного лимита посетителей и неявке кого-либо из них приоритет посещения заседаний имеют, во-первых, граждане, прав и свобод которых может непосредственно коснуться принимаемое на заседании решение, во-вторых, граждане, не присутствовавшие ранее на заседаниях данного органа или не присутствовавшие дольше других записавшихся, в-третьих, записавшиеся на посещение заседания раньше остальных.</p> <p>3. Обладатели информации вправе дополнительно организовывать доступ к заседаниям посредством прямой трансляции сигнала на телеприемники, размещенные в иных помещениях, находящихся в месте расположения соответствующего органа.</p> <p>Статья __. Порядок присутствия посетителей на заседаниях</p> <p>1. Порядок присутствия посетителей на заседаниях обладателей информации определяется в регламентах работы соответствующих органа и органа местного</p>	

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
			<p>самоуправления. При нарушении установленного порядка присутствия на заседании председательствующий делает замечание нарушителю, а при повторном нарушении выдворяет его из зала заседания.</p> <p>2. Присутствующие на заседании посетители вправе делать записи, а также проводить фотосъемку, аудио- и видеозапись, если это не мешает проведению заседания.</p>	

Приложение №3

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ИЗМЕНЕНИЙ К ЗАКОНУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПО ВОПРОСАМ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ»

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-ІІ «Об административных процедурах»				
1	Ст. 13	<p>Статья 13. Требования, предъявляемые к информационному обмену ... 4. Информационные процедуры не должны допускать разглашения служебной информации ограниченного распространения и иной информации, связанной с интересами государства. Служебной информации ограниченного распространения присваивается пометка «Для служебного пользования».</p> <p>Правила отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней устанавливаются Правительством Республики Казахстан.</p>	<p>Статья 13. Требования, предъявляемые к информационному обмену ... 4. Информационные процедуры не должны допускать разглашения служебной информации ограниченного распространения.</p> <p>Служебной информации ограниченного распространения присваивается пометка «Для служебного пользования».</p> <p>К служебной информации ограниченного распространения относятся следующие сведения, касающиеся деятельности государственного органа: 1) сведения, переданные государственному органу законным</p>	<p>Для приведения в соответствие со п 8) ч. 1 ст. 1 Закона о доступе к информации: «8) информация с ограниченным доступом - информация, отнесенная к государственным секретам, личной, семейной, врачебной, банковской, коммерческой и иным охраняемым законом тайнам, а также служебная информация с пометкой «Для служебного пользования»;». То есть в соответствии с Законом о доступе к информации не вся служебная информация может быть ограничена в доступе, а только та, которая имеет пометку «ДСП». А формулировка «и иной информации, связанной с интересами государства» в п. 4 ст. 13 Закона об административных процедурах</p>

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
			<p>обладателем информации на условиях конфиденциальности ;</p> <p>2) сведения, опубликование или разглашение которых нарушают законные права и интересы физических и юридических лиц;</p> <p>3) сведения, содержащие информацию о межведомственной и внутриведомственной переписке, осуществляющейся в процессе выработки решений, совещаниях в государственных органах, проводившихся в процессе выработки решений, разглашение которых может нарушить порядок соблюдения административных процедур, связанных с необходимостью обеспечения независимости государственного органа при принятии решения – до принятия решений;</p> <p>4) сведения о результатах проверок, проводимых в рамках государственного контроля и надзора, по которым не принято окончательное решение;</p> <p>5) сведения,</p>	<p>сформулирована настолько широко, что позволяет ограничить доступ ко всей служебной информации. Кроме того, предлагается на уровне закона дать определение служебной информации ограниченного распространения для того, чтобы на практике не возникло никаких разночтений по данному вопросу.</p>

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
			<p>поступившие от иностранных государств или международных организаций, по которым не принято взаимного соглашения об условиях их раскрытия.</p> <p>Правила отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней устанавливаются Правительством Республики Казахстан.</p>	
Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях				
	<p>П. 1 ст. 456-1</p>	<p>Статья 456-1. Незаконное ограничение права на доступ к информации</p> <p>1. Неправомерный отказ в предоставлении информации либо предоставление заведомо ложной информации в случаях, когда такая информация подлежит предоставлению по запросу пользователя информации в соответствии с законодательством Р еспублики Казахстан, за исключением действий, ответственность за которые предусмотрена другими статьями настоящего Кодекса, - влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого</p>	<p>Статья 456-1. Незаконное ограничение права на доступ к информации</p> <p>1. Неправомерный отказ в предоставлении информации либо предоставление информации с нарушением установленных законодательными актами Республики Казахстан сроков, либо предоставление неполной или заведомо ложной информации, в случаях, когда такая информация подлежит предоставлению по запросу пользователя информации в соответствии с законодательством Р еспублики Казахстан, за исключением</p>	<p>Рекомендуется предусмотреть ответственность за 1) нарушение установленных законодательными актами РК сроков, либо предоставление неполной информации по запросу пользователя, 2) за не размещение информации, либо размещение неполной информации в помещениях, занимаемых обладателями информации и в иных отведенных для этих целей местах, в СМИ, на интернет-ресурсе обладателя информации, на интернет-портале открытых данных или иными способами предусмотренными законодательными актами РК, 3) не</p>

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
		<p>предпринимательства, некоммерческие организации - в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства - в размере пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере ста месячных расчетных показателей.</p> <p>2. Размещение заведомо ложной информации в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации, на интернет-портале открытых данных или иными способами, предусмотренными законодательством Республики Казахстан, - влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства, некоммерческие организации - в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства - в размере пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере ста месячных расчетных показателей.</p> <p>3. Неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к</p>	<p>действий, ответственность за которые предусмотрена другими статьями настоящего Кодекса, - влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства, некоммерческие организации - в размере пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства - в размере семидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере ста двадцати месячных расчетных показателей.</p> <p>2. Не размещение информации, либо размещение неполной или заведомо ложной информации в помещениях, занимаемых обладателями информации и в иных отведенных для этих целей местах, в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации, на интернет-портале открытых данных или иными способами предусмотренными законодательными актами Республики Казахстан, а также не обеспечение доступа на</p>	<p>обеспечение доступа на заседания коллегий государственных органов и онлайн-трансляцией открытых заседаний Парламента РК ... на интернет-ресурсах.</p> <p>А также следует усилить размеры штрафов за соответствующие правонарушения.</p> <p>Действующая редакция ст. 456-1 сводит к минимуму возможность привлечения ответственных лиц к административной ответственности за нарушение Закона о доступе к информации. Между тем, без достаточно жестких мер наказания не приходится говорить об эффективности Закона о доступе к информации.</p> <p>По части 4 статьи 456-1 предлагается ужесточить санкции ввиду повторного нарушения допущенного в течение года после наложения административного взыскания.</p>

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
		<p>информации с ограниченным доступом, за исключением действий, предусмотренных частью третьей статьи 504 настоящего Кодекса, - влечет штраф на должностных лиц в размере двадцати месячных расчетных показателей.</p> <p>4. Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - влекут штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства - в размере ста, на субъектов крупного предпринимательства - в размере двухсот месячных расчетных показателей.</p>	<p>заседания коллегий государственных органов и онлайн-трансляцией открытых заседаний Парламента Республики Казахстан или его Палат, местных представительных органов области, города республиканского значения, столицы Республики Казахстан и коллегий государственных органов, проводимых по итогам года, на интернет-ресурсах-</p> <p>влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства, некоммерческие организации - в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства - в размере пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере ста месячных расчетных показателей.</p> <p>3. Неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом, за исключением действий, предусмотренных частью третьей статьи 504 настоящего</p>	

№ п/п	Стр. элемент	Редакция Закона	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
			<p>Кодекса, - влечет штраф на должностных лиц в размере двадцати месячных расчетных показателей.</p> <p>4. Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - влекут штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере ста, на субъектов среднего предпринимательства - в размере двести, на субъектов крупного предпринимательства - в размере четырёхсот месячных расчетных показателей.</p>	

Приложение №4

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, ПРИНЯТЫЕ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ»

№ п/п	Позиция	Действующий НПА	Предлагаемые изменения и дополнения	Обоснование
Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года №1175 «Об утверждении Положения о деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации»				
1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ				
1.	Пункт 2	Комиссия является консультативно-совещательным органом при Министерстве информации и коммуникаций Республики Казахстан (далее - Министерство).	Комиссия является консультативно-совещательным органом при Комитете информации Министерства информации и коммуникаций Республики Казахстан (далее – рабочий орган)	Предлагается изменить подчиненность комиссии. В соответствии с пунктом 5) Положения о Комитете информации Министерства информации и коммуникаций РК, он вправе «вносить предложения по созданию консультативно-совещательных органов (рабочих групп, комиссий, советов) по курируемым направлениям деятельности» ¹¹⁹ . В положении о министерстве аналогичная норма отсутствует, что может вызвать сложности и неопределенности при фактической работе комиссии.
2.	Пункт 3	Формирование состава Комиссии и её деятельность при обсуждении и решении вопросов, входящих в	Формирование состава Комиссии и её деятельность при обсуждении и решении вопросов, входящих в	Для повышения открытости, подотчетности в деятельности самой комиссии, а также для

¹¹⁹ Положение о Комитете информации Министерства информации и коммуникаций Республики Казахстан. URL: <http://www.mic.gov.kz/ru/pages/polozhenie-o-komitete-informacii-ministerstva-informacii-i-kommunikacij-respubliki-kazahstan>

№ п/п	Позиция	Действующий НПА	Предлагаемые изменения и дополнения	Обоснование
		компетенцию осуществляется на основе прозрачности и открытости.	компетенцию осуществляется на основе прозрачности и открытости. Рабочий орган обязан: 1) обеспечить присутствие представителей СМИ на заседаниях комиссии, 2) способствовать распространению в СМИ информации о ее деятельности и о реализации законодательства о доступе к информации в Республике Казахстан. 3) публиковать на интернет-ресурсе Министерства информации и коммуникаций Республики Казахстан информацию о Комиссии и ее деятельности.	информирования и разъяснения гражданам законодательства Республики Казахстан о доступе к информации.
2. ЗАДАЧИ КОМИССИИ				
3.	Пункт 5.	Основными задачами Комиссии являются: 1) обобщение практики реализации законодательства Республики Казахстан в общественных отношениях, связанных с доступом к информации, не относящейся к информации с ограниченным доступом; 2) выработка рекомендаций по итогам анализа	Основными задачами Комиссии являются: 1) разработка плана мероприятий по реализации законодательства Республики Казахстан о доступе к информации; 2) заслушивание на своих заседаниях представителей обладателей информации по вопросам выполнения требований	Для приведения в соответствие Положения о деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации со статьей 19 Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации». Статья 19 Закона Республики Казахстан от 16 ноября «О доступе к информации» ¹²⁰ предусматривает, что комиссия создается «в

¹²⁰ Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401-V «О доступе к информации».URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

№ п/п	Позиция	Действующий НПА	Предлагаемые изменения и дополнения	Обоснование
		<p>практики реализации законодательства Республики Казахстан в общественных отношениях, связанных с доступом к информации, не относящейся к информации с ограниченным доступом;</p> <p>3) выработка предложений по совершенствованию законодательства и государственной политики по вопросам доступа к информации.</p>	<p>законодательства Республики Казахстан о доступе к информации;</p> <p>3) обобщение практики и проблем реализации законодательства Республики Казахстан о доступе к информации;</p> <p>4) разработка проектов правовых, методических, информационных и иных материалов для пользователей и обладателей информации;</p> <p>5) выработка рекомендаций для государственных органов и иных категорий обладателей информации по итогам анализа практики реализации законодательства Республики Казахстан о доступе к информации;</p> <p>6) выработка предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан о доступе к информации;</p> <p>7) подготовка аналитических и обзорных материалов по обеспечению права на доступ к информации в Республике Казахстан;</p> <p>8) взаимодействие с координаторами или уполномоченными должностными лицами в государственных</p>	<p>целях учета и защиты общественных интересов в области доступа к информации, а также удовлетворения потребностей пользователей информации».</p> <p>Считаем, что предлагаемая редакция пункта 5 в большей степени соответствует норме статьи 19 Закона РК «О доступе к информации» и будет способствовать эффективной реализации этой законодательной нормы в правоприменительной практике.</p>

№ п/п	Позиция	Действующий НПА	Предлагаемые изменения и дополнения	Обоснование
			<p>органах и в других организация по вопросу повышения прозрачности и подотчетности, а также по вопросу соблюдения законодательства Республики Казахстан о доступе к информации;</p> <p>9) осуществление иных функций и задач, необходимых для эффективной реализации законодательства Республики Казахстан о доступе к информации.</p>	
3. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИИ				
4.	Пункт 6	<p>Состав Комиссии формируется из числа депутатов Сената и Мажилиса Парламента Республики Казахстан, представителей государственных органов, представителей научных, неправительственных и других организаций, ученых, специалистов и иных лиц, обладающих научными и экспертными знаниями в сфере доступа к информации.</p> <p>Должностной состав Комиссии определяется председателем Комиссии по согласованию с заинтересованными государственными органами, а также</p>	<p>Состав Комиссии формируется из числа депутатов Сената и Мажилиса Парламента Республики Казахстан, представителей государственных органов, представителей научных, неправительственных и других организаций, ученых, специалистов и иных лиц, обладающих научными и экспертными знаниями в сфере доступа к информации.</p> <p>Должностной состав Комиссии определяется председателем Комиссии по согласованию с заинтересованными государственными органами, а также</p>	<p>Для приведения в соответствие пункта 6 проекта Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации с пунктом 12 Инструкции о порядке создания, деятельности и ликвидации консультативно-совещательных органов при Правительстве РК и рабочих групп¹²¹ (далее - инструкция).</p> <p>В инструкции не содержится требований об утверждении или определении персонального состава КСО протокольным решением комиссии. В этой связи, предлагаем и должностной, и персональный состав</p>

¹²¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 марта 1999 года №247 «Об утверждении Инструкции о порядке создания, деятельности и ликвидации консультативно-совещательных органов при Правительстве Республики Казахстан и рабочих групп». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P990000247_

№ п/п	Позиция	Действующий НПА	Предлагаемые изменения и дополнения	Обоснование
		<p>иными организациями. Должностной состав Комиссии утверждается приказом Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан. Персональный состав Комиссии определяется протокольным решением Комиссии.</p>	<p>иными организациями. Должностной и персональный состав Комиссии утверждается приказом Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан. Члены Комиссии должны иметь профессиональный опыт и достаточную компетенцию в сфере доступа к информации, включая правоприменительную и законотворческую практику. Члены Комиссии принимают участие в их деятельности без права замены.</p>	<p>комиссии утверждать приказом министра уполномоченного органа. Кроме этого, предлагаем дополнить данный пункт новыми положениями (об участии членов в работе комиссии без права замены) и о наличии у членов комиссии профессиональной компетенции и опыта работы в сфере доступа к информации.</p>
5.	Пункт 11	<p>Повестка дня заседания, также дата, время и место проведения определяется председателем Комиссии. Заседание Комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов Комиссии.</p>	<p>Повестка дня заседания, также дата, время и место проведения определяется председателем Комиссии. Любой член Комиссии может ходатайствовать о проведении внеочередного заседания путем направления его в электронной форме всем членам Комиссии. Если ходатайство будет поддержано 1/3 от общего числа членов Комиссии, ходатайство направляется Председателю Комиссии, который должен начать подготовку внеочередного</p>	<p>Для повышения эффективности деятельности Комиссии и для содействия в реализации шагов 94,95,96,97 Плана наций «100 конкретных шагов» и достижения пятой институциональной реформы («Открытое, подотчетное государство»).</p>

№ п/п	Позиция	Действующий НПА	Предлагаемые изменения и дополнения	Обоснование
			<p>заседания Комиссии. Ходатайство о внеочередном заседании Комиссии может быть также поддержано Председателем и при отсутствии согласия 1/3 от общего числа членов Комиссии. Заседание Комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов Комиссии.</p>	
6.	Пункт 12	Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие.	Заседания Комиссии проводятся регулярно, с периодичностью один раз в квартал.	Для повышения эффективности деятельности Комиссии, для содействия в реализации шагов 94,95,96,97 Плана наций «100 конкретных шагов» и достижения пятой институциональной реформы («Открытое, подотчетное государство»)
7.	Пункт 13	Члены Комиссии вправе: 1) вносить предложения в повестку дня заседания Комиссии; 2) выступать на заседании и инициировать проведение голосования по внесенным предложениям; 3) знакомиться с материалами работы Комиссии и получать их копии.	Члены Комиссии вправе: 1) вносить предложения в повестку дня заседания Комиссии; 2) ходатайствовать о проведении внеочередного заседания Комиссии и обосновать своё ходатайство; 3) выступать на заседании и инициировать проведение голосования по внесенным предложениям; 4) знакомиться с материалами работы	Для повышения эффективности деятельности Комиссии, для содействия в реализации шагов 94,95,96,97 Плана наций «100 конкретных шагов» и достижения пятой институциональной реформы («Открытое, подотчетное государство»)

№ п/п	Позиция	Действующий НПА	Предлагаемые изменения и дополнения	Обоснование
			<p>Комиссии и получать их копии, вносить предложения по повышению эффективности деятельности Комиссии;</p> <p>5) выражать особое мнение по вопросам повестки дня, излагать его в письменном виде и приобщать к протоколу заседания Комиссии;</p> <p>6) проводить собственными силами и средствами мониторинг реализации Закона Республики Казахстан «О доступе к информации», а также изучать достижения и проблемы правоприменительной практики;</p> <p>7) принимать участие в подготовке аналитических, обзорных и отчетных материалов по обеспечению права на доступ к информации в Республике Казахстане;</p> <p>8) принимать участие в разработке проектов нормативных правовых актов в сфере доступа к информации;</p> <p>9) выполнять иные функции и задачи, направленные на обеспечение эффективной реализации Закона Республики Казахстан «О доступе к</p>	

№ п/п	Позиция	Действующий НПА	Предлагаемые изменения и дополнения	Обоснование
			информации», повышения открытости и подотчетности государства.	

Приложение № 5

ПРОЕКТ «ДОРОЖНОЙ КАРТЫ» ДЕЙСТВИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ» НА 2018-2020 ГОДЫ

№ п/п	Наименование мероприятия	Период
1.	Мониторинг соблюдения требований Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» следующими категориями обладателей информации 1.1. субъекты квазигосударственного сектора; 1.2. получатели бюджетных средств; 1.3. монополисты на рынках товаров и услуг; 1.4. органы местного самоуправления.	Регулярно, в течение всего года
2.	Мониторинг соблюдения требования Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» по способу обнародования информации: 2.1. проведение открытых заседаний и онлайн-трансляций (статья 13 закона); 2.2. размещение информации в помещениях, занимаемых обладателями информации (статья 12); 2.3. предоставление информации по запросу (статья 11); 2.4. распространение информации в СМИ (статья 15); 2.5. распространение информации на интернет-ресурсах (статья 16).	Январь, 2018 года – декабрь, 2019 года
3.	Подготовка отчетов по итогам мониторинга, а также рекомендаций по изменению законодательства и правоприменительной практики для обладателей информации	До декабря каждого календарного года
4.	Разработка (утверждение, принятие) проектов методических рекомендаций для всех категорий обладателей информации по соблюдению законодательства РК о доступе к информации	Январь, 2018 года – декабрь, 2018 года
5.	Разработка руководства для должностных лиц государственных органов по обеспечению права на доступ к информации. (или постатейного научно-практического комментария Закона РК «О доступе к информации»)	Март, 2018
6.	Проведение методических семинаров (вебинаров) для пользователей и обладателей информации в регионах Казахстана, городах Алматы, Астана	Ежегодно
7.	Разработка методологии измерения уровня открытости, транспарентности и подотчетности государственных органов в соответствии с критериями, указанными в Законе РК «О доступе к информации»	До конца 2018 года
8.	Проведение исследования и замеров уровня открытости, транспарентности и подотчетности государственных органов	Ежегодно, до сентября

9.	Подготовка национального доклада по внедрению открытого, транспарентного и подотчетного правительства в РК	Ежегодно, до ноября
10.	Подготовка проекта закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам доступа к информации	До сентября 2018 года.

Приложение №6

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА О СОЗДАНИИ В КАЗАХСТАНЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ВОПРОСАМ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

С 2015 года в Республике Казахстан осуществляется реализация пяти институциональных реформ, инициированных главой государства. Пятая реформа направлена на формирование **транспарентного подотчетного государства**. Для достижения этой цели Правительством и Парламентом Республики Казахстан предприняты важные шаги, которые позволили создать **правовую основу транспарентного и подотчетного государства**.

Во-первых, был разработан и принят Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» и ряд нормативных-правовых актов, необходимых для реализации этого закона на практике. Это позволило значительно расширить перечень доступной и открытой информации, упорядочить процедуры и формы обнародования информации о деятельности государственных органов и иных обладателей общественно-значимой информации.

Во-вторых, были созданы общественные советы, как инструмент повышения подотчетности центральных и местных органов государственного управления. Общественные советы позволяют гражданам участвовать в рассмотрении важных вопросов: формировании и исполнении бюджетных программ, в разработке и принятии нормативных правовых актов.

В-третьих, при планировании и проведении нового этапа антикоррупционных реформ в Казахстане пристальное внимание уделено вопросам открытости, прозрачности и подотчетности в тех сферах, где существуют повышенные риски совершения коррупционных правонарушений. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года «О противодействии коррупции» содержит положения о проведении регулярного мониторинга и оценки таких рисков.

В-четвертых, повышению бюджетной прозрачности способствовало принятие Закона Республики Казахстан от 12 ноября 2015 года «О государственном аудите и финансовом контроле», а также меры, направленные на большую вовлеченность граждан, предпринимателей и неправительственных организаций в процесс обсуждения бюджетных программ и отчетов об их исполнении.

Были приняты нормативные правовые акты для развития портала «Открытое правительство». Компоненты портала – «Открытые данные», «Открытые НПА», «Открытый диалог», «Открытые бюджеты» и «Оценка эффективности деятельности государственных органов» - предоставляют уникальные возможности для граждан, бизнеса и неправительственных организаций получать нужную информацию, в том числе, в виде открытых данных; принимать участие в разработке НПА и оценке бюджетных программ и отчетов; направлять запросы руководителям центральных исполнительных органов и регионов; принимать участие в интернет-конференциях и использовать иные возможности.

В отличие от правовой основы, **институциональная основа**, необходимая для более эффективной реализации пятой институциональной реформы (формирование транспарентного и подотчетного государства) **не была создана**.

К сожалению, Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» **не содержит положений о создании уполномоченных лиц или подразделений, ответственных за выполнение требований данного закона.** Кроме этого, в законе **не определен государственный уполномоченный орган, отвечающий за реализацию государственной политики в этой сфере, с соответствующими функциями и полномочиями, которые позволяли бы ему выносить рекомендации и решения, обязательные для исполнения всеми категориями обладателей информации.**

Не проводится мониторинг исполнения требований Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» всеми категориями обладателей информации, такими, как например, субъекты квазигосударственного сектора, органы местного самоуправления, получатели бюджетных средств и так далее.

Не проводится оценка эффективности применения закона на практике: не разработана методология и индикаторы, позволяющие определить уровень прозрачности и подотчетности государственных органов и иных обладателей информации; не исследуется динамика изменений.

Слабо реализуются меры по продвижению и популяризации данного закона: **информирование населения** о новых формах, возможностях и процедурах получения информации, **обучение и повышение квалификации** государственных служащих.

Предусмотренная статьей 19 закона **Комиссия по вопросам доступа к информации** является консультативно-совещательным органом и по своему статусу не имеет достаточных функций и полномочий по формированию необходимых институциональных основ для эффективной реализации Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» и пятой институциональной реформы. Комиссия по вопросам доступа к информации, созданная при Министерстве информации и коммуникаций Республики Казахстан, с 2015 года провела всего **два заседания.**

Несмотря на многочисленные обращения и предложения неправительственных организаций по разработке «Дорожной карты действий» по реализации Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации», внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность и состав комиссии, министерством они были оставлены без внимания.

Таким образом, институциональная среда характеризуется тем, что:

1. отсутствует сеть должностных лиц, уполномоченных осуществлять надзор и мониторинг выполнения требований Закона РК «О доступе к информации» в государственных органах и в других ведомствах и организациях;
2. не проводится разъяснительная работа среди государственных служащих о презумпции открытости деятельности обладателей информации;
3. Закон РК «О доступе к информации» не является приоритетным законодательным актом в сфере обеспечения права на доступ к информации. Это приводит к тому, что на практике смешиваются два закона – «О доступе к информации» и «О рассмотрении обращений физических и юридических лиц», таким образом, и право на доступ к информации, и право на обращения в госорганы реализуются слабо;
4. Не существует общих стандартов для государственных служащих и должностных лиц других обладателей информации по выполнению требований Закона РК «О доступе к информации»;
5. Не существует практики независимого надзора за соблюдением требований Закона РК «О доступе к информации»;
6. Предусмотренная ответственность должностных лиц за нарушение или ограничение права на доступ к информации не является каким-либо значимым фактором в пользу соблюдения требований Закона РК «О доступе к информации».

Все это приводит к тому, что **реализация Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» на практике проходит крайне неэффективно.** Некоторые категории обладателей информации – субъекты квазигосударственного сектора, получатели бюджетных средств, органы местного самоуправления – до сих пор не осведомлены о своих обязанностях по раскрытию информации о деятельности и расходовании бюджетных средств.

Некоторые положения закона, например, введение с 1 января 2017 года онлайн-трансляций заседаний маслихатов областей и городов республиканского значения до сих пор не исполняется из-за отсутствия технических возможностей. Интернет-ресурсы государственных органов и других обладателей информации все еще не в полной мере соответствуют требованиям, изложенным в статье 16 закона. Но, самое главное, что не претерпела изменений культура государственного управления – **от закрытости и секретности к культуре открытости, прозрачности и подотчетности.**

Республика Казахстан заявила о приоритетности стандартов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) во многих сферах и отраслях экономики, в том числе в сфере государственного управления. Страны-члены ОЭСР активно применяют и развивают принципы «открытого правительства», основанного на четырех постулатах: обеспечение реального доступа к информации, бюджетной прозрачности, гражданского участия и раскрытия активов.

Эти принципы, а также рекомендации ООН и ОБСЕ по свободе информации, предусматривают, помимо разработки и принятия законодательного акта по доступу к информации, **создание специального института (омбудсмен, уполномоченный, комиссия и т.д.),** наделенного надлежащими полномочиями и функциями по проведению мониторинга и контроля за выполнением требований закона, оценки и исследований, продвижению, обучению и популяризации принципов открытого, транспарентного и подотчетного правительства, а также функцией рассмотрения обращений граждан и юридических лиц и вынесения рекомендаций и решений, обязательных для выполнения всеми категориями обладателей информации.

Создать в Казахстане **эффективный независимый механизм контроля за соблюдением Закона о доступе к информации, а также создать (определить) в органах власти должностных лиц (подразделения), ответственные за реализацию закона, наделив их достаточными полномочиями и ресурсами** рекомендуется ОЭСР в рамках IV раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией.

Такой институт может быть создан по аналогии с существующими и действующими институтами: **Уполномоченным по правам ребенка, Уполномоченным по защите прав предпринимателей Казахстана** или **Инвестиционным омбудсменом.** Статус этих институтов определен на законодательном уровне. Кроме этого, уполномоченные (омбудсмен) наделены достаточными функциями и полномочиями (включая рассмотрение обращений граждан, вынесение рекомендаций для государственных органов, обращение в суды и так далее) для эффективного взаимодействия между государством, обществом и бизнесом, обеспечения прав и свобод, реализации государственной политики, стратегических реформ в своих сферах.

Создание такого института будет иметь многофакторное позитивное воздействие на динамику процессов по формированию транспарентного и подотчетного правительства в Республике Казахстан, экономического роста, притока инвестиций и повышение благосостояния населения. Это позволит сформировать необходимые и отсутствующие сейчас институциональные основы, и механизмы открытого правительства.

Это также положительно повлияет на правоприменительную практику Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»; будет способствовать повышению доверия общества к государственному управлению и обеспечению права на свободу информации, гарантированного статьей 20 Конституции Республики Казахстан

На основании вышеизложенного, необходимо:

- 1. Создать специальный институт** – в форме уполномоченного или омбудсмана – для эффективной реализации Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» и пятой институциональной реформы, направленной на формирование транспарентности и подотчетности государства.
- 2. Наделить уполномоченного или омбудсмана:**
 - функциями мониторинга и контроля за выполнением требований законодательства о доступе к информации всеми категориями обладателей информации, определенных в статье 8 закона;
 - правом рассмотрения обращений и жалоб по фактам нарушения права на доступ к информации (в качестве досудебной инстанции, как предусматривает пункт 1 статьи 292 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан);
 - правом вынесения решений или рекомендаций, обязательных для исполнения всеми категориями обладателей информации;
 - функцией взаимодействия с должностными лицами (подразделениями), ответственными за выполнение требований законодательства о доступе к информации;
 - полномочиями по разработке необходимых изменений и дополнений в законодательные акты по вопросам доступа к информации;
 - правом запрашивать необходимую информацию у государственных органов и других обладателей информации;
 - функцией по реализации мер по продвижению, популяризации реформы по транспарентности и подотчетности государства; обучению, разъяснению и повышению квалификации ответственных должностных лиц;
 - функцией проводить оценку, исследования и изучение динамики процессов по формированию транспарентного и подотчетного правительства в Казахстане и т.д.
- 3. Создать (определить) в органах власти должностных лиц (подразделения), ответственные за реализацию закона, наделив их достаточными полномочиями и ресурсами.**

Приложение №7

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА О НЕОБХОДИМОСТИ ПРИСОЕДИНЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН К МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНИЦИАТИВЕ «OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP»/«ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»

Республика Казахстан в настоящее время осуществляет ряд стратегических реформ в политической, экономической и социальной сферах, а также активно развивает и наращивает сотрудничество с влиятельными международными организациями, в числе которых Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Кроме этого, в государстве проходит очередной этап антикоррупционной реформы, направленной на широкое внедрение и развитие превенции коррупции, формирование антикоррупционной культуры в обществе и нулевой терпимости к проявлениям коррупции во всех сферах.

В рамках пяти институциональных реформ, инициированных главой государства, проводится активная работа по формированию **транспарентного и подотчетного государства** (пятая институциональная реформа). Эта реформа созвучна с концепцией **«открытого правительства»**, которая декларирует приверженность следующим ценностям: большей открытости в правительстве; более широкому гражданскому участию в государственных делах и внедрению процедур и механизмов, которые способствуют тому, чтобы правительства становились более прозрачными, отзывчивыми, подотчетными и эффективными.

Концепцию «открытого правительства» разделяют и внедряют на практике многие государства-члены ОЭСР. Если государство реализует принципы «открытого правительства», то оно не будет находиться в изоляции. **Международная инициатива «Партнерство открытого правительства» - Open Government Partnership (OGP)**¹²² - объединяет правительства 75 государств в их стремлении повысить свою эффективность и обеспечить надлежащее служение обществу. Сейчас OGP предлагает своим участникам богатую методологическую базу оценки и анализа прозрачности и подотчетности в различных отраслях управленческой и хозяйственной деятельности, а также возможность для обсуждения и обмена лучшими практиками и передовым опытом, участия в совместном поиске лучших решений проблемных вопросов.

OGP устанавливает четыре минимальных критерия приемлемости для присоединения государства к этой международной инициативе:

- 1) обеспечение прозрачности бюджета;
- 2) доступ к информации;
- 3) декларирование активов;
- 4) гражданское участие¹²³.

По уровню бюджетной прозрачности Казахстан достиг хорошего уровня (в индексе **Open Budget Index** (International Budget Partnership) 51-я позиция за 2015 год из 88 государств). Реализация реформ по расширению роли граждан и неправительственных организаций в

¹²² Open Government Partnership. URL: <https://www.opengovpartnership.org/>

¹²³ OGP minimum eligibility criteria. URL: <https://www.opengovpartnership.org/resources/eligibility-criteria>

процессе принятия государственных решений, инициированных главой государства, позволили создать правовую основу для создания общественных советов на центральном и местном уровнях.

ОГР рассматривает приемлемость государства для присоединения к этой международной инициативе только с точки зрения наличия специального закона о доступе к информации, что гарантирует максимальную оценку в 4 балла из 4-х возможных при определении приемлемости¹²⁴.

С 2020 года в Казахстане планируется введение всеобщего декларирования. Действующая сейчас в Казахстане система декларирования доходов и имущества государственных органов **не отвечает цели предотвращения коррупции**. Она предназначена либо для целей налогообложения, либо для определения соответствия кандидата выборной должности. Она также может быть использована для целей противодействия теневой экономики и легализации имущества. Ее основные отличия от системы декларирования и раскрытия активов, которые созданы для цели предотвращения коррупции:

- узкий предмет декларирования;
- ограниченный круг лиц, обязанных предоставлять декларации;
- отсутствие специальных институций (органов), наделенных полномочиями для проверки деклараций и наложений санкций;
- отсутствие обязанности по обнародованию деклараций, более этого – данные в декларациях в настоящее время являются служебной тайной.

Таким образом, Казахстан демонстрирует **соответствие** критериям приемлемости Open Government Partnership (75% приемлемости) по законодательному обеспечению права на доступ к информации, уровню бюджетной прозрачности, степени вовлеченности и гражданского участия в процессе принятия государственных решений. Соответствие критериям приемлемости ОГР позволяет запустить процедуры по присоединению государства к этой инициативе и начать процесс реализации национального плана действий по достижению принципов открытого правительства.

Присоединение Республики Казахстан к Международной инициативе ОГР позволит значительно улучшить инвестиционный и деловой климат в государстве, окажет позитивное воздействие на эффективную реализацию экономических инициатив главы государства (например, развитие Международного финансового центра «Астана»), будет способствовать укреплению и расширению взаимодействия с ОЭСР, а также развитию двусторонних экономических связей с государствами-членами ОЭСР. Присоединение Республики Казахстан к ОГР позволит также провести наиболее системные и комплексные как антикоррупционные реформы, так и реформы в сфере государственного управления.

Разработка и имплементация **Национального плана действий** по внедрению принципов открытого правительства позволит реформировать правовую среду в соответствии с международными стандартами и принципами по свободе информации, а также позволит значительно улучшить институциональную среду и создаст все необходимые условия и предпосылки формирования открытого, транспарентного правительства, подотчетного обществу.

Система отчетности, мониторинга и контроля ОГР – Independent Reporting Mechanism (IRM) - позволит на основе рекомендованных индикаторов оценивать динамику реформ и прогресс, достигнутый по каждому из четырех направлений.

¹²⁴ Более подробная информация по приемлемости Республики Казахстан по присоединению к ОГР по ссылкам: <https://www.opengovpartnership.org/resources/eligibility-criteria>; <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1kRgVWEjPpqlpD8zBXhNA4Ih3wIWwL0JH9aWTuZn8J2E/edit#gid=869039115>

На основании вышеизложенного видится необходимым рассмотреть возможность присоединения Республики Казахстан к Международной инициативе «Open Government Partnership» (OGP) (приемлемость составляет 75%).