



**ОБЗОР СООТВЕТСТВИЯ РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН СТАНДАРТАМ ОРГАНИЗАЦИИ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И
РАЗВИТИЯ И КОМПОНЕНТУ ПРИЕМЛЕМОСТИ
OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP
ПО ДОСТУПУ К ИНФОРМАЦИИ**

Алматы

2017



**Обзор соответствия Республики Казахстан
стандартам Организации Экономического
Сотрудничества и Развития и компоненту
приемлемости Open Government Partnership по
доступу к информации**

Алматы, 2017

Обзор соответствия Республики Казахстан стандартам Организации Экономического Сотрудничества и Развития и компоненту приемлемости Open Government Partnership по доступу к информации

Обзор соответствия Республики Казахстан стандартам Организации Экономического Сотрудничества и Развития и компоненту приемлемости Open Government Partnership по доступу к информации - Алматы, 2017 – 24 С.



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

© Центр исследования правовой политики

Фото обложки из открытых источников: <https://pixabay.com/en/monitor-computer-screen-hardware-862116/>

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Доступ к информации как инструмент повышения прозрачности и открытости правительственных структур, предотвращения коррупции	4
Раздел 2. Международные стандарты в сфере доступа к информации (ООН, ОЭСР, OGP)	10
Раздел 3. Правовая и институциональная среда для обеспечения права на доступ к информации в Казахстане. Позиции Казахстана в тематических международных рейтингах. Соответствие проведенных реформ стандартам ОЭСР и OGP	17
Раздел 4. Выводы и рекомендации	23

Раздел 1.

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И ОТКРЫТОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ СТРУКТУР, ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИИ

За последние два десятка лет в мире произошла серьезная трансформация права на свободу информации. Из первоначального, довольно узкого, понимания этого права как возможности получения информации о деятельности правительственных органов, оно было трансформировано в концепцию «открытого правительства». **Концепция «открытого правительства»**, по стандартам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹, базируется на трех постулатах: прозрачность, подотчетность и участие («transparency», «accountability» and «participation»).



Прозрачность предполагает открытость и доступность информации, документов, данных о деятельности государственных органов и правительственных учреждений; подотчетность – регулярные отчеты правительственных структур о деятельности, включая отчеты о расходовании средств налогоплательщиков; участие – вовлечение граждан и их групп в создание, совершенствование и реализацию государственных решений и их проектов².

Концепцию «открытого правительства» разделяют и внедряют на практике многие государства-члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Если

¹ OECD – Open Government. URL: <http://www.oecd.org/governance/global-forum-on-public-governance/>

² OECD. The Global Context and the Way Forward. Published on December 08, 2016. URL: <http://www.oecd.org/gov/open-government-9789264268104-en.htm>

государство реализует принципы «открытого правительства», то оно не будет находиться в изоляции. **Международная инициатива «Партнерство открытого правительства» - Open Government Partnership (OGP)³** - объединяет правительства 75 государств в их стремлении повысить свою эффективность и обеспечить надлежащее служение обществу. Сейчас OGP предлагает своим участникам 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 чиновников;
- 4) гражданское участие⁴.



Таким образом, современные правовые стандарты в сфере свободы информации предполагают более широкое их толкование и применение, нежели простой доступ граждан к информации о деятельности государственных и правительственных структур. Качественные процедуры доступа к информации являются фундаментом для построения «открытого правительства» - особой концепции эффективного государственного управления, предполагающего позитивное влияние на развитие бизнеса, рост экономики и увеличение инвестиций.

Факты коррупционных нарушений скрывать сложнее, если право на доступ к информации обеспечено в соответствии с международными стандартами, а правительство – транспарентное, открыто и подотчетно перед обществом. Доступ к информации – это также и форма контроля за проявлениями коррупции в обществе. Обеспечение действенного

³ Open Government Partnership. URL: <https://www.opengovpartnership.org/>

⁴ OGP minimum eligibility criteria. URL: <https://www.opengovpartnership.org/resources/eligibility-criteria>

Обзор соответствия Республики Казахстан стандартам Организации Экономического Сотрудничества и Развития и компоненту приемлемости Open Government Partnership по доступу к информации

доступа общества к информации, которой располагает государство, должно стать частью механизма предупреждения коррупции.

Конвенция ООН против коррупции⁵ говорит о доступе к информации как об одной из мер, необходимых для усиления участия гражданского общества в предотвращении коррупции и в борьбе с ней.

Статья 13. Участие общества.

1. Каждое Государство-участник принимает надлежащие меры, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. Это участие следует укреплять с помощью таких мер, как:

- a) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;*
- b) обеспечение для населения эффективного доступа к информации;*
- c) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах;*
- d) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Могут устанавливаться определенные ограничения этой свободы, но только такие ограничения, какие предусмотрены законом и являются необходимыми:*
 - i) для уважения прав или репутации других лиц;*
 - ii) для защиты национальной безопасности, или публичного порядка, или охраны здоровья или нравственности населения.*

Республика Казахстан ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных наций против коррупции в 2008 году⁶, что налагает определенные обязательства по выполнению положения конвенции. Конвенция ООН против коррупции также призывает к принятию мер по обеспечению прозрачности государственного управления, в том числе в том, что касается организации, функционирования и процесса принятия решений

⁵ 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

⁶ 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>

Статья 10. Публичная отчетность.

С учетом необходимости борьбы с коррупцией каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, такие меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и, в надлежащих случаях, процессам принятия решений. Такие меры могут включать, среди прочего, следующее:

- a) принятие процедур или правил, позволяющих населению получать, в надлежащих случаях, информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения;*
- b) упрощение административных процедур, в надлежащих случаях, для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения; и*
- c) опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации.*

ОЭСР придает колоссальное значение антикоррупционным реформам в странах-членах. Эта организация также разрабатывает и продвигает субрегиональные программы для развивающихся демократий. Одной из таких программ является **Антикоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии**⁷, которая была основана в 1998 году. Для 9 стран Антикоррупционной сети ОЭСР - Армении, Азербайджана, Грузии, **Казахстана**, Кыргызстана, Монголии, Таджикистана, Украины и Узбекистана – разработан в 2003 году Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (СПД), комплексная стратегия по внедрению и реализации антикоррупционных реформ.

Страны, принявшие Стамбульский план противодействия коррупции ОЭСР в 2003 году и позднее, 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 общества⁸.

⁷ The Anti-Corruption Network (ACN) for Eastern Europe and Central Asia. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/aboutthenetwork/>

⁸ «Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Достижения и проблемы, 2013-2015 годы». Стр. 266-284. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>

Таким образом, обеспечение доступа к информации - как о деятельности государственных органов, так и к информации, касающейся коррупции - является неотъемлемой частью антикоррупционных реформ, проводимых в государстве.

Доступ к информации как инструмент предотвращения коррупции

Доступ к публичной информации

Доступ к базам и реестрам данных

Контроль со стороны общества и СМИ

Состояние доступа к информации о деятельности государственных органов, а также законодательная и институциональная среда, которая создает условия для реализации права на свободу выражения мнений и свободу информации, напрямую связаны с уровнем восприятия коррупции. Уровень восприятия коррупции выше в тех странах, которые имеют давнюю и устоявшуюся культуру открытости, прозрачности и подотчетности государственного управления, свободные СМИ. И, наоборот, очень низкий уровень восприятия коррупции в странах с укоренившейся культурой секретности и слабой подотчетности государственных структур обществу, с несвободными СМИ и с разнообразными формами цензуры. Другими словами, существует прямая корреляция между уровнем прозрачности, подотчетности и открытости органов государственного управления и уровнем коррупции в государстве.

Таким образом,

- Современное толкование и понимание доступа к информации гораздо шире, чем простое «право знать» гражданина о том, чем занимается его правительство. На обеспечении права доступа к информации строятся современные стратегии по развитию «открытых правительств» и «открытых государств».
- Реализация принципов «открытого правительства» неизбежно приводит к укреплению гражданских институтов, реализации других прав и свобод – право на обращения в органы власти, право на участие в делах государства, право на объединение, свободу слова и

СМИ и так далее.

- **Внедрение принципов «открытого» правительства позитивно отражается на развитии бизнеса, инвестиционной привлекательности экономики государства для притока финансовых средств, развитии финансовых рынков, промышленности.**
- **Культура открытости, прозрачности и подотчетности государственного управления приводит к снижению количества коррупционных правонарушений и повышает уровень восприятия коррупции как негативного явления в обществе. Поэтому простой и легкий доступ к информации о деятельности государственных институтов является одним из инструментов предотвращения коррупции и показателем эффективности антикоррупционных реформ.**

Раздел 2. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В СФЕРЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ (ООН, ОЭСР, OGP)

Международные стандарты в сфере свободы информации базируются на двух основных документах, которые были приняты Организацией Объединенных Наций (ООН). Это, во-первых, **Всеобщая декларация прав человека**⁹, которая была принята в 1948 году. Статья 19 Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что:

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.

Генеральная Ассамблея ООН с 1949 года рассматривала вопрос о разработке и принятии Международной конвенции о свободе информации. Генеральной Ассамблеей ООН было признано и это признание нашло отражение в документах, что **свобода информации – есть одна из основных свобод, и она существенна для обеспечения и защиты всех других свобод**¹⁰.

Во-вторых, понимая, что есть необходимость в разработке и принятии юридически обязывающих положений о соблюдении, обеспечении, уважении и защите права на свободу информации, при работе над составлением **Международного пакта о гражданских и политических правах** в него была включена статья 19.

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.

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:

a) для уважения прав и репутации других лиц;

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

⁹ Всеобщая декларация прав человека, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

¹⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН_ A/RES/313 (IV)_от 20 октября 1949 года «Проект Конвенции о свободе информации». URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/053/08/IMG/NR005308.pdf?OpenElement>

Международный пакт о гражданских и политических правах был принят Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 году¹¹, ратифицирован Республикой Казахстан и вступил в действие в 2006 году¹². Поскольку положения Международного пакта о гражданских и политических правах носят обязательный характер для стран, ратифицировавших его, **Комитет по правам человека**¹³ – договорный (конвенционный) орган – разработал пояснения по толкованию и применению статьи 19 – **Замечание общего порядка №34 «Статья 19: мнений и их выражение»**¹⁴.

Этот документ является всеобъемлющим стандартом по обеспечению права на свободу выражения мнений, включая право на свободу информации, для государств, ратифицировавших Международный пакт о гражданских и политических правах. Основанное на решениях Комитета по правам человека по рассмотрению индивидуальных жалоб, а также на предложениях и рекомендациях Специального докладчика ООН по праву на свободу убеждений и свободное их выражение по итогам визитов в страны и анализа ситуаций в мире с обеспечением этого права, Замечание общего порядка №34 представляет собой минимальный план действий правительств по обеспечению права на доступ к информации¹⁵:

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 информации. 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.

¹¹ Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

¹² Закон Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года №91 «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091>

¹³ Комитет ООН по правам человека осуществляет наблюдение за выполнением странами-участницами Международного пакта о гражданских и политических правах. URL: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>

¹⁴ Замечание общего порядка №34 «Статья 19: Свобода мнений и их выражение», приняты Комитетом по правам человека в 2011 году. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=8&DocTypeID=11

¹⁵ Там же. Пункт 18, 19.

В Замечании общего порядка №34 упоминается о важности законодательства о свободе информации и отмечается, что такие законы должны содержать все необходимые процедуры для обеспечения права на доступ к «правительственной информации, имеющей общественный интерес». В мире насчитывается более 100 государств, которые разработали и приняли специальные законы о свободе или доступе к информации¹⁶. Однако с учетом того, право на свободу информации не является абсолютным и может подлежать ограничениям, эти ограничения должны быть отражены в законах. В этой связи немаловажную роль в развитии международных стандартов по свободе информации оказала **Организация ООН в сфере образования, науки, культуры и коммуникаций (UNESCO)**¹⁷. Этой организацией были разработаны и предложены **9 базовых принципов по обеспечению права на доступ к информации**¹⁸, которые должны быть воплощены в специальном законодательстве.

Принцип 1. Максимальное раскрытие. В основе законодательства о свободе информации должен быть принцип максимального раскрытия

Принцип 2. Обязательство публиковать. Государственные органы должны нести обязательство публиковать ключевую информацию

Принцип 3. Продвижение открытого правительства. Государственные органы должны активно продвигать открытое правительство

Принцип 4. Ограниченный объем исключений. Исключения должны быть четко сформулированы, их количество должно быть ограниченным, и они должны проходить строгую проверку «на вредность» и соответствие «государственным интересам»

Принцип 5. Процесс, направленный на облегчение доступа. Запросы на информацию должны рассматриваться быстро и справедливо, и должен проводиться независимый анализ любого отказа

Принцип 6. Затраты. Запросы на информацию должны рассматриваться быстро и справедливо, и должен проводиться независимый анализ любого отказа

Принцип 7. Открытые совещания. Совещания государственных органов должны быть открытыми для публики

Принцип 8. Раскрытие имеет более приоритетное значение. Законы, не соответствующие принципу максимального раскрытия, следует изменить или отменить

Принцип 9. Защита для информаторов. Лица, предоставляющие информацию о нарушениях, – информаторы – должны быть защищены

¹⁶ Global RTI-Rating. Международный рейтинг законов о свободе или доступе к информации. Более подробная информация доступна по ссылке: <http://www.rti-rating.org/>

¹⁷ Организация ООН в сфере образования, науки, культуры и коммуникаций (UNESCO). URL: <http://en.unesco.org/>

¹⁸ The Public's Right to Know. Principles on Freedom of Information Legislation. URL: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>

Таким образом, международные стандарты ООН по свободе информации включают как общие положения и нормы, так и детальные рекомендации странам-участницам по содержанию законодательных актов в этой сфере. Такие детальные стандарты, при их соблюдении, гарантируют реализацию, уважение и защиту права на свободу информации в любой юрисдикции.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) рассматривает доступ к информации как базовый элемент концепции «открытого правительства», а также как процесс, направленный на предотвращение коррупции. В основе этого подхода – необходимость иметь специальные законы о свободе или доступе к информации, соответствующие указанным выше критериям, а также развитую институциональную среду, позволяющую процедурам доступа к информации быть эффективными на практике.

ОЭСР признает, что¹⁹:

прозрачность публичной администрации является мощным орудием для предотвращения коррупции, а законы о доступе к информации должны быть сформулированы таким образом, чтобы прозрачность достигалась через инициативное раскрытие широкого перечня информации и быструю обработку информационных запросов

При мониторинге и оценке государств – участников Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии эксперты отмечают²⁰:

«Во всех странах – участницах СПД имеется законодательная база, которая предоставляет возможности для доступа к информации, находящейся в распоряжении органов публичной власти. Различными являются охват и эффективность таких законов. Большинство законов, однако, не соответствуют международным стандартам по нескольким важным аспектам (сфера действия, ограничения, процедуры доступа, рассмотрение жалоб и т.д.) и должны быть пересмотрены таким образом, чтобы сделать доступ к информации реализуемым правом».

Стандарты ОЭСР в сфере обеспечения доступа к информации базируются на международных стандартах, региональных документах и обязательствах в сфере прав человека (ОБСЕ, Совет Европы, Европейский Союз), а также на судебной практике Европейского суда по правам человека по рассмотрению жалоб на нарушение права на свободу информации, предусмотренную статьей 10 **Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод**²¹.

¹⁹ «Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Достижения и проблемы, 2013-2015 годы». Стр. 281. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>

²⁰ Там же.

²¹ Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принята в Риме 4 ноября 1950 года. Статья 10 «Свобода выражения мнения». URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf

При оценке законодательства о доступе к информации, ОЭСР принимает во внимание не просто факт наличия специальных законов в этой сфере, но и их соответствие международным стандартам и рекомендациям, а также использование передовой практики по обеспечению права на доступ к информации и лучших стратегий по развитию «открытого правительства» и предотвращения коррупции²².

Стандарты ОЭСР по доступу к информации включают также:

- *установление в законах о свободе и доступе к информации основополагающего принципа презумпцию открытости всей информации органов власти, которая может быть ограничена в доступе исключительно для защиты правомерных интересов, когда возможный значительный вред таким интересам перевешивает право общественности на обладание данной информацией;*
 - *наличие четких правил относительно того, как право на доступ к информации может быть сбалансировано с правом на неприкосновенность частной жизни, и исключать определенную информацию из под защиты последнего, например, должен быть гарантирован доступ к информации об имуществе и доходах публичных служащих;*
 - *наличие требований в отношении инициативного раскрытия информации о принятии решений, функционировании и организации органов государственной власти. Особо строгие правила должны быть предусмотрены для обнародования проектов решений (например, о сроках принятия решений), в особенности, касательно прав и свобод человека, распоряжения государственной и муниципальной собственностью и бюджетами;*
 - *требование о том, что обнародование информации должно рассматриваться как важная функция государственных органов и органов местного самоуправления, и поэтому это должно обеспечиваться необходимыми финансовыми, материальными и человеческими ресурсами, в том числе путем введения должности специалиста или подразделения по доступу к информации в таких органах*
- установление независимого механизма государственного надзора с адекватными полномочиями, который должен включать в себя право применения санкций и принятие обязательных решений, касательно доступа к информации.*
-

Международная инициатива «Партнерство открытого правительства» (OGP) также рассматривает доступ к информации как один из четырех критериев приемлемости государства для присоединения к этой инициативе.

²² «Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Достижения и проблемы, 2013-2015 годы». URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>

Декларация открытого правительства²³ OGP так описывает этот критерий:

Увеличить доступность информации о деятельности правительства.

Правительства собирают и хранят информацию от имени людей, а граждане имеют право запрашивать информацию о деятельности правительства. Мы обязуемся содействовать расширению доступа к информации и раскрытию информации о деятельности правительства на всех уровнях государственного управления.

Мы обязуемся активизировать наши усилия по систематическому сбору и публикации данных о государственных расходах и эффективности для основных государственных услуг и мероприятий. Мы обязуемся активно предоставлять высокоценную информацию, в том числе необработанные, своевременно, в форматах, которые общественность может легко находить, понимать и использовать, а также в форматах, которые облегчают повторное использование. Мы обязуемся предоставлять доступ к эффективным средствам правовой защиты, если информация или соответствующие записи были ненадлежащим образом удержаны, в том числе путем эффективного надзора за процессом регресса.

Мы признаем важность открытых стандартов для содействия доступу гражданского общества к общедоступным данным, а также для обеспечения совместимости правительственных информационных систем. Мы обязуемся добиваться обратной связи с общественностью для определения информации, имеющей для них наибольшую ценность, и обязуемся максимально учитывать такую обратную связь.

Для присоединения государства к OGP по данному критерию рассматривается наличие специального закона о доступе к информации в правовой системе государства. Вопросы имплементации и соответствия закона международным стандартам и принципам не рассматриваются и не оцениваются.

Таким образом, видно, что международные организации имеют различные подходы и стандарты к обеспечению, реализации, уважению и защите права на свободу информации:

- **Стандарты ООН (а также ОБСЕ) базируются на юридически обязательных для исполнения нормах международных договоров в области прав человека. Однако мониторинг их имплементации в национальное законодательство слаб, как и механизмы воздействия или санкции договорных органов ООН на государство, которое не исполняет обязательства по соблюдению права на свободу информации.**

²³ Open Government Declaration. URL: <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

- **ОЭСР рассматривает право на свободу информации как элемент концепции «открытого правительства», приводящего к росту экономического благосостояния граждан, развитию экономики и снижению уровня коррупции в государствах. Для этого критически важно не просто иметь специальный закон о свободе или доступе к информации, он должен соответствовать международным стандартам и рекомендациям, а его имплементация должна происходить в соответствии с лучшими практиками и передовым опытом в этой сфере.**
- **ОГР оценивает только наличие специального закона о свободе или доступе к информации в правовой системе государства по четырехбалльной шкале. 4 балла присуждаются странам, имеющим законы о свободе или о доступе к информации; 3 балла, если страна имеет конституционное положение, гарантирующее доступ к информации, и 1 балл - если в стране разрабатывается или рассматривается законопроект в сфере свободы или доступа к информации.**

Раздел 3.

ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ. ПОЗИЦИИ КАЗАХСТАНА В ТЕМАТИЧЕСКИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕЙТИНГАХ. СООТВЕТСТВИЕ ПРОВЕДЕННЫХ РЕФОРМ СТАНДАРТАМ ОЭСР И OGP

3.1. ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» (далее – *Закон РК «О доступе к информации»*)²⁴ был принят 16 ноября 2015 года. Он предусматривает основные определения и понятия, используемые в законе; правовую регламентацию деятельности двух субъектов: пользователей и обладателей информации; виды информации – не подлежащая ограничению, ограниченного доступа, общедоступная; способы и формы обнародования информации; ответственность и обязательства обладателей информации. В законе детально регулируются процедуры предоставления информации по запросу, обнародования информации на интернет-ресурсах обладателей информации. Кроме этого, есть требования по продвижению «открытого правительства».

Структура Закона РК "О доступе к информации"



²⁴ Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

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

- об определении размера фактических затрат на копирование или печать и порядка их оплаты обладателю информации, а также освобождения социально уязвимых слоев населения от оплаты фактических затрат на копирование или печать²⁵;
- об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней²⁶;
- об утверждении Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации²⁷;
- о составе и регламенте деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации²⁸;
- об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале открытых бюджетов²⁹;
- об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале оценки эффективности деятельности³⁰;
- об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых НПА³¹;
- о проведении отчетных встреч с населением руководителей центральных исполнительных органов, акимов, ректоров национальных высших учебных заведений³²;
- о внесении изменений в типовой регламент центрального государственного органа РК, некоторые инструкции, а также в регламент Правительства РК³³.

Закон РК «О доступе к информации» не содержит требований по назначению или созданию специальных подразделений или должностных лиц, ответственных за его реализацию, и не содержит конкретных мер по его продвижению, внутренний контроль ограничен теми же ресурсами и возможностями, которые имелись и до принятия закона. Закон РК «О доступе к

²⁵ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1176 «Об определении размера фактических затрат на копирование или печать и порядка их оплаты обладателю информации, а также освобождения социально уязвимых слоев населения от оплаты фактических затрат на копирование или печать». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001176#z4>

²⁶ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года №1196 «Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001196>

²⁷ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года №1175 «Об утверждении Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001175>

²⁸ Приказ министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 29 сентября 2016 года №180 «О некоторых вопросах Комиссии по вопросам доступа к информации». URL: <http://www.mic.gov.kz/ru/kategorii/prikazy-1>

²⁹ Приказ и.о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года № 1271 «Об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале открытых бюджетов». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012803>

³⁰ Приказ Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 20 октября 2016 года № 214 «Об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале оценки эффективности деятельности». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/origins/V1600014463>

³¹ Приказ Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 30 июня 2016 года № 22 «Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых НПА». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/origins/V1600013974>

³² Указ Президента Республики Казахстан от 5 февраля 2016 года №190 «О проведении отчетных встреч с населением руководителей центральных исполнительных органов, акимов, ректоров национальных высших учебных заведений». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000190>

³³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1195 «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Республики Казахстан». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001195>

информации» возлагает **«личную ответственность за организацию работы с запросами, за состояние их приема, регистрации, учета и рассмотрения несут руководители обладателей информации»**³⁴.

Комиссия по вопросам доступа к информации создана как консультативно-совещательный орган при Министерстве информации и коммуникаций РК³⁵ (это министерство является уполномоченным государственным органом по реализации Закона РК «О доступе к информации»). Положение о ее деятельности утверждено постановлением Правительства РК, а состав утверждается приказом руководителя государственного уполномоченного органа. Первоначально состав комиссии не включал представителей НПО, СМИ и других пользователей информации, осенью 2016 года состав комиссии **обновили и включили более 10 представителей НПО, отраслевых ассоциаций**³⁶.

Функции и компетенция комиссии ограничены ее статусом консультативно-совещательного органа (КСО). Решения КСО носят рекомендательный характер, госорган, при котором действует КСО, может не принимать во внимание его решения. В отношении Комиссии по вопросам доступа к информации формализм и декларативность усиливается отсутствием функции рассмотрения жалоб по фактам ограничения или нарушения права на доступ к информации. В соответствии с регламентом, Комиссия по вопросам доступа к информации проводит свои заседания *«не чаще одного раза в полугодие»*. Представители казахстанских НПО справедливо отмечают, что принятый регламент деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации противоречит статье 19 Закона РК «О СМИ», согласно которой комиссия **«создается в целях учета и защиты общественных интересов в области доступа к информации, а также удовлетворения потребностей пользователей информации»**. Кроме этого, в регламенте о деятельности комиссии не учтены принципы прозрачности и открытости при обсуждении вопросов, крайне ограничены функции, полномочия и компетенция членов комиссии³⁷.

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».

³⁴ Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401 «О доступе к информации». Пункт 18 статьи 11. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

³⁵ Министерство информации и коммуникаций Республики Казахстан. URL: <http://www.mic.gov.kz/>

³⁶ Обновленный состав Комиссии по вопросам доступа к информации доступен по ссылке: <http://www.mic.gov.kz/ru/kategorii/prikazy-1>

³⁷ Положение о деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации доступно по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001175>

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».

3.2. ПОЗИЦИИ КАЗАХСТАНА В ТЕМАТИЧЕСКИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕЙТИНГАХ

Республика Казахстан приняла обязательства по эффективному предупреждению коррупции, участию общества в этом процессе и созданию механизмов доступа к информации, которые были интегрированы в **Антикоррупционную стратегию РК на 2015 – 2025 годы**³⁸.

Кроме этого, Казахстан является участником **Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР**, что обязывает имплементировать международные стандарты и принципы прозрачности и подотчетности Правительства в национальное законодательство и правоприменительную практику. Несмотря на взятые обязательства меры, предпринятые Правительством для их реализации с точки зрения ОЭСР и местных НПО недостаточны. **Законы «О доступе к информации», «О противодействии коррупции»³⁹ и «Об общественных советах»⁴⁰**, которые принимались в рамках выполнения рекомендаций ОЭСР по внедрению «открытого правительства» и предотвращения коррупции, не в полной мере соответствуют международным стандартам, рекомендациям ООН, ОЭСР и не содержат эффективных механизмов применения.

Это подтверждают низкие международные рейтинги РК (за исключением рейтинга по развитию электронного правительства), которые отражены в нижеследующей таблице:

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕЙТИНГ/ ОРГАНИЗАЦИЯ	ИСТОЧНИК	ПОЗИЦИЯ КАЗАХСТАНА/ ГОД	КОЛИЧЕСТВО СТРАН В РЕЙТИНГЕ/ ГОД
Индекс восприятия коррупции (Транспаренси Интернешнл)	https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016	131 (2016)	176 (2016)
Global RTI-Rating (Центр демократии и права)	http://www.rti-rating.org/country-data/	104 (2016)	111 (2016)
Open Data Barometer	http://opendatabarometer.org/2ndEdition/analysis/rankings.html	49 (2015)	86 (2015)
Open Budget Index (International Budget Partnership)	http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/	51 (2015)	88 (2015)

³⁸ 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>

³⁹ Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года №410 «О противодействии коррупции». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

⁴⁰ Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года №383 «Об общественных советах». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383>

Обзор соответствия Республики Казахстан стандартам Организации Экономического Сотрудничества и Развития и компоненту приемлемости Open Government Partnership по доступу к информации

Open Government Index	https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index-2015	85 (2015)	102 (2015)
UN E-Government Survey 2016	https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016	33 (2016)	193 (2016)

3.3. СООТВЕТВИЕ ПРОВЕДЕННЫХ РЕФОРМ В СФЕРЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ СТАНДАРТАМ ОЭСР И OGP

Казахстан в последние годы осуществляет политическую модернизацию и проводит реформы в сфере государственного управления. Для государства критически важно осуществить институциональные реформы по трансформации действующей модели государственного управления в **открытое и транспарентное правительство, подотчетное обществу**⁴¹. В соответствии с политическими договоренностями, реформа государственного управления – одна из приоритетных областей в рамках выполнения **Страновой программы по сотрудничеству между правительством Казахстана и ОЭСР**⁴². Реформа государственного управления и трансформация действующей сейчас модели государственной службы в «открытое правительство» невозможна без эффективного обеспечения права на доступ к информации и реализации законодательных механизмов и процедур по раскрытию информации.

Стандарты ОЭСР требуют не просто наличия в правовой системе государства специального закона о доступе к информации, но и соответствия его международным стандартам и принципам, а также лучшей практике и передовому опыту, накопленному в странах-членах ОЭСР. Стандарты ОЭСР рассматривают доступ к информации как инструмент предотвращения коррупции и как фактор экономического процветания и благополучия, повышения инвестиционной привлекательности, поэтому крайне важно чтобы законодательные гарантии были воплощены в правоприменительной практике.

С учетом того, что отчет IV раунда мониторинга Казахстана по выполнению рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, отметил лишь прогресс по соответствующей рекомендации (рекомендация 3.6. «Доступ к информации»), она признается невыполненной и правительству важно приложить усилия к ее полноценному выполнению.

В отличие от ОЭСР, OGP 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 приемлемости⁴³.

⁴¹ Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100#z0>

⁴² 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 ОЭСР». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500000010>

⁴³ Более подробная информация по приемлемости Республики Казахстан по присоединению к OGP по ссылке: <https://www.opengovpartnership.org/resources/eligibility-criteria>; <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1kRgVWEjPpqlpD8zBXhNA4Ih3wIWwL0JH9aWTuZn8J2E/edit#gid=869039115>

Таким образом,

- **Текущий анализ демонстрирует несоответствие законодательной и институциональной среды в сфере доступа к информации стандартам ОЭСР.**
- **В тоже время Казахстан демонстрирует соответствие критериям приемлемости Open Government Partnership (75% приемлемости) по законодательному обеспечению права на доступ к информации.**

Раздел 4. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Основными причинами несоответствия законодательной и институциональной среды в сфере доступа к информации в Казахстане стандартам ОЭСР являются:

- 1. Отсутствие в законе презумпции открытости всей информации.** Закон РК «О доступе к информации» не провозглашает принцип открытости всей информации и не устанавливает узкий перечень исключений, как того требуют базовые принципы. Вместо этого в законе установлены различные категории, например, «информации с ограниченным доступом», «информации, доступ к которой не может быть ограничен». Такое разделение информации на категории, находящиеся в ведении государственных органов и других ведомств, и организаций, не способствует решению главной задачи: изменению культуры секретности и закрытости органов государственной власти на культуру открытости и прозрачности.
- 2. 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»).
- 3. Отсутствие трисоставного теста в Законе РК «О доступе к информации»,** универсального правового инструментария, который позволяет в полной мере воплотить принцип максимальной открытости информации и пропорциональности любого ограничения права на информацию. Принцип пропорциональности хоть и заложен в статье 5 Закона РК «О доступе к информации» («...лишь в той мере в какой это необходимо в целях...»), однако без дальнейшей детализации в виде полноценного трисоставного теста маловероятно, что он будет применяться надлежащим образом на практике или будет применяться вообще, даже судами.
- 4. Отсутствие перечня исключений и механизмов обеспечения и защиты права на доступ к информации,** что делает закон неэффективным. В законе отсутствуют достаточные правовые гарантии, он обеспечивает слабую защиту права на доступ к информации.
- 5. Отсутствие в Законе РК «О доступе к информации» положений 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. 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 информации.

6. Недостаточность мер административного воздействия в отношении должностных лиц обладателей информации за нарушения или ограничения права на доступ к информации.

7. Отсутствие уголовной ответственности за умышленное или сознательное нарушение права на доступ к информации, а также ответственности за намеренное уничтожение документов.

8. Отсутствие в Законе РК «О доступе к информации» положений, направленных на защиту информаторов, то есть лиц, которые предоставляют информацию, способствующую раскрытию правонарушений.

9. Отсутствие положений, обязывающих 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 соблюдению его норм.

КЛЮЧЕВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ заключаются в следующем:

1. Казахстану необходимо присоединиться к международной инициативе «Open Government Partnership» (OGP), приемлемость составляет 75%.
2. Система отчетности, мониторинга и контроля OGP – Independent Reporting Mechanism (IRM) - позволит значительно улучшить институциональную среду и создаст все необходимые условия и предпосылки развития доступа к информации и формирования открытого, транспарентного правительства, подотчетного обществу.
3. Казахстану необходимо выполнить рекомендации ОЭСР в сфере доступа к информации как инструмента предотвращения коррупции (данные в рамках мониторинга выполнения Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией). Это позволит провести наиболее системные и комплексные антикоррупционные реформы, и реформы в сфере государственного управления.