

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ: СТАНДАРТЫ ОЭСР

АНАЛИЗ

**по выполнению Казахстаном
рекомендации 3.6. отчета третьего
раунда мониторинга Стамбульского
плана действий по борьбе с
коррупцией в странах Восточной
Европы и Центральной Азии ОЭСР**

Алматы
2016



АНАЛИЗ

по выполнению Казахстаном рекомендации 3.6.
отчета третьего раунда мониторинга
Стамбульского плана действий по борьбе с
коррупцией в странах Восточной Европы и
Центральной Азии ОЭСР

Алматы, 2016

АНАЛИЗ по выполнению Казахстаном рекомендации 3.6. отчета третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии ОЭСР - Алматы, 2016 – 20 С.



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

СОДЕРЖАНИЕ:

Введение	4
Общая информация об участии Республики Казахстан в мониторинге выполнения Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии ОЭСР	6
Отчет о выполнении рекомендации 3.6.	8
3.1. в части принятия Закона РК «О доступе к информации», соответствующего международным стандартам и рекомендациям	8
Общие сведения о принятом законе	8
Оценка Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» по методологии Global Right to Information Rating (Global RTI)	9
Основные недостатки закона. Оценка и рекомендации	11
3.2. в части пересмотра мер административной ответственности за непредоставление или неполное (несвоевременное) предоставление информации на запрос физических или юридических лиц. Оценка и рекомендации	14
Итоговая оценка	15
Новые рекомендации	16

ВВЕДЕНИЕ

Республика Казахстан на высшем политическом уровне заявила о своей заинтересованности по вступлению в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹. Официально данное сотрудничество было закреплено в **Меморандуме о взаимопонимании между Правительством Республики Казахстан и ОЭСР о реализации проекта Страновой программы по сотрудничеству между Казахстаном и ОЭСР**².

Стандарты ОЭСР были признаны целевыми индикаторами для вхождения Казахстана в число 30 самых развитых государств мира. Заявив о вхождении в группу из 30 наиболее развитых стран к 2050 году, правительство Казахстана обязано принимать шаги по модернизации и реформированию государственного управления, включая вопросы бюджетной политики. Среди наиболее важных вопросов совершенствования и реформирования находятся такие как государственные финансы и фискальная политика, прозрачность и подотчетность в бюджетной сфере. Эти вопросы находятся в одной корзине и предоставляют комплексную сферу – государственное управление.

Статья 12 (б) Конвенции об ОЭСР³ предусматривает установление отношений с государствами, не являющимися членами организации; статья 12 (в) Конвенции допускает участие правительств, не являющихся участниками деятельности ОЭСР. В 2011 году на встрече министров ОЭСР приняла Концепцию общего видения, подчеркнув необходимость «развивать новые формы партнерства и сотрудничества с целью улучшения благосостояния всех наших граждан». В Концепции также приветствуется «сотрудничество со всеми странами, заинтересованными в обмене знаниями и опытом, поддерживающими реформу, и которые придерживаются стандартов ОЭСР».

В соответствии с Конвенцией ОЭСР и порядком реализации Концепции, 30 апреля 2013 года ОЭСР утвердила структуру для подписания страновых программ, которые были определены следующим образом: «В знак признания готовности определенных стран в достижении стандартов ОЭСР и ее передовых практик, новые страновые программы будут разработаны в целях оказания помощи ограниченному числу стран, принявших эти стандарты и практики, и, таким образом, способствуя утверждению в этих странах реформ в области политики».

Экономика Казахстана является одной из самых быстрорастущих экономик в Центральной Азии. За последние несколько лет Казахстан укрепил свои связи с ОЭСР: расширил сотрудничество с комитетами и органами ОЭСР, такими как Инвестиционный комитет, Комитет по сельскому хозяйству и Комитет по промышленности, инновациям и предпринимательству; Казахстан активно участвует в Евразийской Программе конкурентоспособности ОЭСР, а именно, в качестве сопредседателя Центрально-Азиатской инициативы Евразийской программы конкурентоспособности, в региональной программе рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством при проведении международных деловых операций, а также политическом диалоге ОЭСР по развитию на основе добычи

¹ ОЭСР является форумом, в рамках которого правительства сравнивают эффективность своей политики в разных сферах, делятся опытом, определяют хорошую практику с учетом новых вызовов, и поощряют принятие решений и рекомендации, направленных на обеспечение лучшей политики для лучшей жизни граждан своих стран. Миссия ОЭСР – поощрять политику, нацеленную на улучшение экономического и социального благополучия людей во всем мире. Детальная информация об ОЭСР расположена по ссылке: www.oecd.org.

² 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 проекта Страновой программы по сотрудничеству между Казахстаном и Организацией экономического сотрудничества и развития. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500000010>

³ Конвенция Организации экономического развития и сотрудничества. Текст конвенции на английском языке расположен по ссылке: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>

природных ресурсов в качестве со-руководителя в работе по стабилизации фондов и распределении расходов.

Страновую программу, в рамках которой обе стороны намерены продвигать страновые реформы Казахстана в таких областях как развитие устойчивого экономического роста с учетом социальной интеграции, укрепление конкурентоспособности и диверсификация отечественной экономики, повышение эффективности государственных институтов, а также достижение лучших экологических результатов.

Казахстан заинтересован во взаимодействии с ОЭСР в данных и других областях политики, используя данное сотрудничество в качестве средства поддержки страновых реформ. Казахстан принимает активное участие в работе сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии⁴. Антикоррупционные реформы Казахстана и действия Правительства Республики Казахстан по их реализации проходят регулярный мониторинг в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией⁵.

В рамках данного мониторинга ОЭСР привлекает неправительственные организации для изложения своей точки зрения по наличию прогресса или отсутствия такого при выполнении рекомендаций мониторинговой группы.

Центр исследования правовой политики (LPRC)⁶ на протяжении нескольких лет осуществляет последовательное сотрудничество с ОЭСР и мониторинговой группой по выполнению Казахстаном рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. В 2015 году LPRC в партнерстве с международными и казахстанскими неправительственными организациями участвовал в разработке проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» и проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации». В конце 2015 года эти законы были приняты Парламентом Республики Казахстан и подписаны главой государства. LPRC также отслеживает изменение законодательной среды и общие тенденции реализации Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» на практике; оказывает экспертную и аналитическую поддержку Правительству Республики Казахстан и Парламенту Республики Казахстан по вопросам повышения качества государственного управления, повышения уровня транспарентности и подотчетности через раскрытие информации и обеспечение широкого доступа населения к информации о деятельности органов власти.

⁴ Основной целью Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, основанной в 1998 году, является поддержка стран-членов в их усилиях по предотвращению и борьбе против коррупции, обмен информацией, разработка хорошей практики и координация донорской помощи в форме региональных встреч и семинаров, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. Стамбульский план действий по борьбе против коррупции является частью Сети. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/

⁵ Стамбульский план действий по борьбе против коррупции(далее - СПД)– это суб-региональная программа взаимной оценки, которая была начата в рамках Сети в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Украине и Узбекистане с помощью обзоров стран и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции против коррупции ООН, других международных стандартов и хорошей практики. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/.

⁶ Центр исследования правовой политики (LPRC) - не политический, независимый исследовательский институт, основанный группой казахстанских юристов в апреле 2008 года. Центр находится в Алматы (Казахстан) и функционирует на Центрально-Азиатский регион. Центр является аналитической организацией, направленной на продвижение принципа верховенства права и либеральных ценностей путем осуществления научно-исследовательской, издательской и образовательной деятельности в области правовой политики. Более подробная информация о LPRC по ссылке: <http://lprc.kz/ru/about>

В 2016 году LPRC сосредоточил свою деятельность на содействии Правительству Республики Казахстан в реализации инициатив по повышению качества государственного управления в Казахстане через многогранное партнерство с ОЭСР и международной инициативой «Open Government Partnership»⁷.

Настоящий отчет является альтернативным и подготовлен по заказу мониторинговой группы ОЭСР по выполнению Республикой Казахстан рекомендаций в рамках третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. В документе представлена оценка прогресса рекомендации 3.6 (доступ к информации) и выработаны предложения для мониторинговой группы для новых рекомендаций правительству Республики Казахстан в сфере доступа к информации.

ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОБ УЧАСТИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СТАМБУЛЬСКОМ ПЛАНЕ ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ ОЭСР

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (СПД) был одобрен в 2003 году. Он является главной субрегиональной инициативой Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии («Сеть»). Стамбульский план действий охватывает Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Украину и Узбекистан, однако в его реализации принимают участие и другие страны, входящие в Сеть. Реализация Стамбульского плана действий включает проведение систематических периодических обзоров законодательства и институций в области борьбы с коррупцией в этих странах⁸.

Первоначальный обзор правовой и институциональной базы в области борьбы с коррупцией в Республике Казахстан и рекомендации ей были одобрены в 2005 году. Первый отчет о результатах мониторинга, в котором была дана оценка исполнению исходных рекомендаций и присвоены рейтинги соответствия Казахстана этим рекомендациям, был принят в сентябре 2007 года.

Отчет по результатам второго раунда мониторинга Казахстана, утвержденный в сентябре 2011 года, включал обновленные рейтинги степени выполнения Казахстаном исходных рекомендаций, а также новые рекомендации. В период между раундами мониторинга на всех заседаниях Сети по вопросам мониторинга Казахстан предоставлял обновленную информацию о действиях по реализации этих рекомендаций. Казахстан также принимает активное участие и поддерживает другие мероприятия Сети.

Третий раунд мониторинга Казахстан в рамках Стамбульского плана действий был одобрен странами - участницами ОЭСР в декабре 2012 года.

Мониторинговой группой было отмечено, что *«закон о доступе к информации не был принят в Казахстане, как рекомендовалось, а работа над соответствующим законопроектом была приостановлена. Также не были пересмотрены положения об ответственности за*

⁷ Международная инициатива «Open Government Partnership» насчитывает 69 государств - участников. Формальными критериями для вступления является соответствие страны четырем индикаторам: бюджетная прозрачность, доступ к информации, раскрытие активов, гражданское участие. У Казахстана довольно хорошие шансы на присоединение к этому партнерству. Присоединение к международному партнерству «Открытое Правительство/Open Government Partnership» потребует разработки и реализации Национального плана действий (НПД) по достижению стандартов открытого и подотчетного правительства. Более подробная информация расположена на сайте: <http://www.opengovpartnership.org/>

⁸ Все отчеты доступны на веб-сайте Сети ОЭСР по адресу: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm

непредставление или неполное (несвоевременное) представление информации на запрос физических и юридических лиц. Также надлежащим образом была рассмотрена возможность отмены уголовной ответственности за клевету и оскорбление, чем Казахстан выполнил данную ему рекомендацию (хотя результаты рассмотрения, по мнению мониторинговой группы, негативны, поскольку вместо упразднения ответственность за эти деяния была усилена в новом Уголовном кодексе). Ответственность за клевету и оскорбление применялась на практике, что не отвечает предыдущей рекомендации. Действенные законодательные механизмы для предотвращения исков, требующих возмещения морального вреда в чрезмерных денежных размерах, не были введены».

На этапе подготовки доклада в рамках третьего раунда мониторинга Казахстану была дана следующая **рекомендация 3.6**⁹:

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

Достичь соответствия стандартам Инициативы прозрачности в добывающих отраслях.

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

Предусмотреть действенные законодательные механизмы для предотвращения исков, требующих возмещения морального вреда в чрезмерных денежных размерах (например, установление размера судебного сбора, пропорционального сумме заявленного иска, введение непродолжительных сроков исковой давности, освобождение от ответственности за оценочные суждения), а также провести соответствующее обучение судей.

Для оценки прогресса в выполнении той или иной рекомендации мониторинговая группа использует следующую методологию:

- 1. После принятия мониторингового доклада, оцениваемая страна предоставляет Промежуточный доклад на каждом последующем Пленарном заседании.**
- 2. Промежуточный доклад** начинается с описания методологии, после чего предоставляется резюме оценки внедрения рекомендаций, которая была принята на Пленарном заседании в сентябре 2016 года. Потом доклад включает оценку каждой рекомендации по-отдельности, предоставляя доклад страны, а также оценку АКС (Антикоррупционная сеть ОЭСР) и экспертов. В отделе каждой рекомендации включены все промежуточные доклады после последнего Мониторингового доклада.
- 3. Подготовка Промежуточного доклада состоит из последующих шагов:**

⁹ Отчет третьего раунда мониторинга ОЭСР по Казахстану в рамках выполнения рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией «Антикоррупционные реформы в Казахстане». Стр.116. Текст отчета доступен по ссылке: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>

3.1. Представители страны подготавливают Промежуточные доклады

В этих документах должна быть предоставлена информация о мерах по внедрению каждой рекомендации, а также может быть включена информация о дополнительных развитиях в сфере антикоррупции. Представители страны направят Промежуточный доклад Секретариату АКС через Национальных координаторов, вместе с документами, такими как нормативно-правовые документы или статистические данные. Представители гражданского общества также направят альтернативные промежуточные доклады.

3.2. Подготовка начальной оценки Секретариатом АКС и экспертами

Секретариат и эксперты, которые приняли участие в подготовке мониторинговых докладов, (или делегаты, замещающие экспертов) изучают промежуточные доклады и подготавливают проект оценки для пленарного заседания. Представители гражданского общества также приглашаются участвовать в оценке докладов.

3. Обсуждение во время Пленарного заседания АКС

Секретариат АКС и эксперты обсудят Промежуточный доклад во время двусторонней подготовительной встречи с представителями стран. Пленарное заседание потом обсудит и примет оценку.

4. Завершение промежуточного доклада

После Пленарного заседания, Секретариат добавит окончательную оценку в Промежуточный доклад, закончит и публикует их на сайте АКС.

14 - 16 сентября 2016 г. в Париже состоится 17-ая мониторинговая встреча Стамбульского плана действий, на котором будет рассмотрен альтернативный промежуточный доклад для Казахстана (оценка казахстанскими НПО прогресса в выполнении рекомендаций).

ОТЧЕТ О ВЫПОЛНЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИИ 3.6. «ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ»

3.1. Обеспечить как можно быстрее принятие закона о доступе к публичной информации, который будет соответствовать международным стандартам и рекомендациям.

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ПРИНЯТОМ ЗАКОНЕ

Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» (далее – Закон РК «О доступе к информации»¹⁰) был принят Парламентом Казахстана и одобрен главой государства в ноябре 2015 года. Это важный и давно ожидаемый шаг для Казахстана. Разработка и принятие Закона РК «О доступе к информации» была инициирована, с одной стороны, депутатами Мажилиса Парламента Республики Казахстан, с другой стороны, активно поддерживалась казахстанскими неправительственными и международными организациями.

Помимо выполнения международных обязательств (Казахстан ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию о правах инвалидов, конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией, Конвенцию о правах ребенка и ряд других международных договоров) как государства-члена ООН и ОБСЕ, Казахстан имеет дополнительные обязательства как участник Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В рамках

¹⁰ Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401-V «О доступе к информации». Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

мониторинга выполнения Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией правительству Казахстана мониторинговой группой ОЭСР было рекомендовано как можно скорее принять закон о доступе к информации, соответствующий международным стандартам и принципам в сфере свободы информации (рекомендация 3.6.). Рекомендация, которая касается непосредственно Закона РК «О доступе к информации» состоит из двух частей: первая касается сроков принятия этого закона, а вторая часть – о его соответствии международным стандартам и рекомендациям.

Отметим также, что разработка и принятие закона РК «О доступе к информации» были предусмотрены некоторыми стратегическими и программными документами последних лет: «Пять институциональных реформ»¹¹, План Нации «100 конкретных шагов»¹², Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы¹³. Таким образом, разработка и принятие Закона РК «О доступе к информации» отвечает международным обязательствам Казахстана по обеспечению прав и свобод человека, обязательствам по борьбе с коррупцией, а также соответствует стремлению Казахстана создать благоприятный инвестиционный климат, повысить качество государственного управления.

Однако само по себе наличие Закона РК «О доступе к информации» в правовой системе государства совсем не гарантирует, что право на доступ к информации для казахстанских граждан будет реализовано, а государственные органы будут более прозрачны, подотчетны и открыты. Закон РК «О доступе к информации» должен содержать эффективные правовые механизмы для его реализации на практике и соответствовать базовым принципам по свободе информации. В этой связи приходится констатировать отсутствие прогресса в той части рекомендации, которая касается соответствия принятого закона международным стандартам и рекомендациям.

ОЦЕНКА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ» ПО МЕТОДОЛОГИИ GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING

По оценке Global Right to Information Rating, принятый Закон РК «О доступе к информации» не демонстрирует соответствие международным стандартам и базовым принципам в сфере свободы информации. Международные эксперты оценили качество Закона РК «О доступе к информации» в 57 баллов из 150-ти возможных, что в общем рейтинге стран, где приняты аналогичные законы, а их 105, ставит Казахстан на 99-ое место¹⁴.

По методологии данного исследования законы о доступе или свободе информации оцениваются по семи разделам, соответствующим основным базовым принципам по свободе информации: «Право на доступ к информации», «Сфера действия и применения закона», «Процедуры запроса информации», «Исключения и отказы в предоставлении информации», «Апелляция и обжалование», «Санкции и защита права на доступ к информации», «Меры по продвижению закона». По каждому разделу закон оценивается по определенным индикаторам, за которые выставляются баллы. Максимум баллов, которые можно выставить

¹¹ Послание Президента Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие». Текст послание доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500002015>

¹² Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов». Текст программы доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>

¹³ Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года №986 «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы». Текст указа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986>

¹⁴ Более детальная информация расположена по ссылке: http://www.rti-rating.org/view_country/?country_name=Kazakhstan

по каждому разделу, и баллы, которые были выставлены казахстанскому закону «О доступе к информации», отражены в таблице.

Разделы	Максимум баллов	Выставленные баллы (Закон РК «О доступе к информации»)
1. Право на доступ к информации	6	1
2. Сфера действия и применения закона	30	26
3. Процедуры запроса информации	30	21
4. Исключения и отказы в предоставлении информации	30	1
5. Апелляция и обжалование	30	7
6. Санкции и защита права на доступ к информации	8	0
7. Меры по продвижению закона	16	1
ОБЩЕЕ КОЛИЧЕСТВО БАЛЛОВ	150	57

С такой низкой оценкой солидарны казахстанские эксперты. Эксперты Центра исследования правовой политики (LPRC)¹⁵ считают такую оценку объективной и отражающей реальные правовые пробелы и коллизии Закона¹⁶ РК «О доступе к информации»: слабые гарантии реализации и защиты права на доступ к информации, несоответствие базовым принципам по свободе информации.

В итоге Казахстан попал в ТОП-10¹⁷ стран с худшими законами о доступе к информации. И, хотя соседство с Германией и Италией в любом рейтинге почетно, однако не тот случай. Казахстану рекомендовано было со стороны ОЭСР принять закон, соответствующий базовым стандартам и рекомендациям. Оценка специализированного международного рейтинга демонстрирует, что такое соответствие еще не достигнуто. Соответственно, НПО считают, данную рекомендацию не выполненной и призывают правительство Казахстана внести соответствующие дополнения и изменения в Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» и приблизить его к международным стандартам, принципам в сфере свободы информации, а также учесть все предложения гражданского общества по этому вопросу.

¹⁵ Информация о Центре исследования правовой политики (LPRC) по ссылке: www.lprc.kz

¹⁶ Более детальная информация и публикации LPRC по теме доступа к информации в Казахстане расположены по ссылкам:
<http://lprc.kz/files/library/312/rus/Комиссия%20по%20вопросам%20доступа%20к%20информации.pdf>;
[http://lprc.kz/files/library/256/rus/Бюллетень%20по%20ДИ%20\(ЕС\).pdf](http://lprc.kz/files/library/256/rus/Бюллетень%20по%20ДИ%20(ЕС).pdf);
<http://lprc.kz/files/library/255/rus/Предложения%20в%20Сенат%20по%20доступу%20к%20информации.pdf>;
<http://lprc.kz/files/library/253/rus/Сравнительная%20таблица%20по%20сопутствующему%20проекту.pdf>;
<http://lprc.kz/files/library/252/rus/Сравнительная%20таблица%20по%20доступу%20к%20информации.pdf>;
<http://lprc.kz/files/library/254/rus/Сборник%202025.09.pdf>;
http://lprc.kz/files/library/247/rus/Заключение%20по%20доступу%20к%20информации%20_LPRC_.pdf;
<http://lprc.kz/files/library/247/eng/Kazakh.RTI.Sep15.pdf>;
<http://lprc.kz/files/library/307/rus/Анализ%20по%20RTI.pdf>;
<http://lprc.kz/files/library/240/rus/Анализ%20законопроекта%20о%20доступе%20к%20информации.pdf>;
http://lprc.kz/files/library/239/rus/Рекомендации%20раб%20группы%20по%20доступу_02%20006%202015.pdf;
http://lprc.kz/files/library/303/rus/СБОРНИК_ДОСТУП%20К%20ИНФОРМАЦИИ_25сент2015.pdf;

¹⁷ Более подробная информация расположена по ссылке: <http://www.rti-rating.org/country-data/>

ТОР – 10 стран с наилучшими законами о доступе или свободе информации		ТОР – 10 стран с наихудшими законами о доступе или свободе информации	
Сербия	135	Австрия	32
Словения	129	Лихтенштейн	39
Индия	128	Таджикистан	49
Хорватия	126	Иран	50
Либерия	124	Иордания	53
Сальвадор	122	Германия	54
Сьерра Леоне	122	Италия	57
Южный Судан	120	Казахстан	57
Мексика	117	Тайвань	58
Мальдивы	116	Узбекистан	59

ОСНОВНЫЕ НЕДОСТАТКИ ЗАКОНА РК «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ»

Ниже перечислены основные недостатки Закона РК «О доступе к информации», которые, по мнению экспертов, свидетельствуют о его несоответствии международным стандартам и рекомендациям:

- **отсутствие в законе презумпции открытости всей информации, находящейся в ведении государственных органов, если только она не подпадает под четко очерченный перечень исключения. 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». 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: изменению культуры секретности и закрытости органов государственной власти на культуру открытости и прозрачности;

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

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

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

- 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.

- административные штрафы, предусмотренные Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях, незначительны. Меры ответственности должностных лиц за нарушение или ограничение права на доступ к информации, предусмотренные Законом РК «О доступе к информации», недостаточны.

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

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

- отсутствие положений, обязывающих обладателей информации, либо государственные органы внедрять меры по продвижению закона. Это делает 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.

Существуют значительные проблемы с реализацией Закона РК «О доступе к информации» на практике. Журналисты, гражданские активисты, представители НПО отмечают, что пока нет особого прогресса в получении информации о деятельности государственных органов, их сайты не стали более информативными¹⁸. Комиссия по вопросам доступа к информации, создание которой предусмотрено законом, на момент подготовки отчета, так и не была создана.

Принятый Закон РК «О доступе к информации» изобилует отсылочными и бланкетными нормами, требующих издания подзаконных актов. Это, например:

- положения Комиссии по вопросам доступа к информации – важного элемента любого закона о свободе или доступе к информации;
- положения о доступе пользователей информации на открытые заседания коллегиальных органов управления;
- положения о публичной отчетности руководителей центральных исполнительных органов, акимов, руководителей национальных высших учебных заведений;
- положения об ответственности должностных лиц обладателей информации за нарушение или ограничение права на доступ к информации и другие.

Подзаконные акты, необходимые для реализации Закона РК «О доступе к информации», хотя и были приняты в конце 2015 года, однако эксперты отмечают их крайне низкое качество, противоречивость с законодательными нормами и предполагают, что они не будут

¹⁸ Подробная информация по ссылке: <http://www.zakon.kz/4779883-po-postanovleniju-pravitelstva-v.html>

способствовать эффективной реализации Закона РК «О доступе к информации» на практике¹⁹, а, напротив, будут ее затруднять.

В мае 2016 года был ликвидирован Комитет по связи, информатизации и информации Министерства по инвестициям и развитию РК – уполномоченный государственный орган по вопросам доступа к информации - и создано новое Министерство информации и коммуникаций РК²⁰. Новое министерство имеет в своей структуре Комитет по информации, а также Департамент информатизации, на которые возложены задачи по внедрению и развитию онлайн-сервисов «Открытого правительства»²¹, предусмотренных статьей 17 Закона РК «О доступе к информации». Отметим, что новое Министерство информации и коммуникаций РК активно занимается только продвижением портала «Открытое правительство» и его компонентов: «Открытые НПА», «Открытые данные», «Открытые бюджеты» и «Открытый диалог». С 1 января 2017 года будет запущен еще один сервис «Оценка эффективности деятельности государственных органов». Проблема заключается в том, что министерство не занимается популяризацией и продвижением перечисленных выше онлайн-сервисов. По данным казахстанского сайта Zero.kz, портал «Электронное правительство» (www.egov.kz) находится на 29 месте общеказахстанского рейтинга сайтов²², а посещаемость портала «Открытое правительство» (<https://open.egov.kz/>) вообще сложно определить, счетчики посещаемости отсутствуют. Таким образом, невозможно установить востребованность у населения и возможность пользоваться онлайн-сервисами портала «Открытое правительство» для каждого желающего.

В августе 2016 года Министерство информации и коммуникаций РК анонсировало разработку Правил информационной работы центральных и местных исполнительных органов, «в рамках которых уполномоченные должностные лица несут персональную ответственность за информационно-разъяснительную работу»²³. Однако проект правил еще не обнародован.

Оценка Центра исследований правовой политики: рекомендация 3.6. отчета ОЭСР в рамках третьего раунда мониторинга выполнения Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в части соответствия Закона РК «О доступе к информации» международным стандартам и рекомендациям не выполнена, прогресс отсутствует. Вследствие этого реализация закона на практике затруднена, государственные органы не становятся более открытыми, транспарентными и подотчетными, что снижает качество государственного управления и эффективность борьбы с коррупцией.

Предлагается рекомендацию 3.6. дополнить следующими положениями и оставить для исполнения:

1.1. внести в Закон РК «О доступе к информации» и в подзаконные акты, принятые правительством РК для его реализации, изменения и дополнения в соответствии с базовыми принципами по свободе информации;

¹⁹ С более детальным анализом подзаконных актов, принятых для реализации Закона РК «О доступе к информации», можно ознакомиться по ссылке: <http://lprc.kz/ru/library>

²⁰ Официальный сайт Министерства информации и коммуникаций Республики Казахстан <http://www.mic.gov.kz/ru>

²¹ Портал «Открытое правительство» является субдоменом портала «Электронное правительство» и расположен по ссылке: <https://open.egov.kz/>. Имеет четыре основных онлайн-сервиса: «Открытые НПА» (<https://legalacts.egov.kz/>), «Открытые данные» (<https://data.egov.kz/>), «Открытый диалог» (<https://dialog.egov.kz/>), «Открытые бюджеты» (<https://budget.egov.kz/>)

²² Данные на 19.00 часов времени Астаны 30 августа 2016 года. Более детальная информация расположена по ссылке: http://zero.kz/catalog/60995_portal-elektronnogo-pravitelstva

²³ Более подробная информация по ссылке: <http://www.kazpravda.kz/news/politika/strategii-informatsionnoi-politiki-obsudili-v-ukimet-iii/>

1.2. изменить статус, полномочия и функции Комиссии по вопросам доступа к информации в соответствии с международными базовыми принципами по свободе информации.

3.2. Пересмотреть положения об ответственности за непредставление или неполное (несвоевременное) представление информации на запрос физических и юридических лиц

Наличие соразмерного и пропорционального административного воздействия за нарушение права на доступ к информации, а также за нарушения требования законодательства о доступе к информации, является важным фактором для эффективной реализации законопроекта «О доступе к информации». Эта мера является актуальной и для предупреждения совершения аналогичных административных правонарушений.

Учитывая отсутствие в законопроекте института независимого административного контроля за исполнением законодательства о доступе к информации, административная ответственность является одним из способов привлечения к ответственности должностных лиц за нарушение требований закона (помимо дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности).

В этой связи абсолютно оправданным является пересмотр положений Кодекса РК об административных правонарушениях в части ответственности должностных лиц за нарушение различных требований законодательства о доступе к информации. Это было предпринято в рамках разработки сопутствующих изменений – Закона Республики Казахстан «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации»²⁴.

В Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях²⁵ была включена новая статья (статья 456-1), устанавливающая административную ответственность должностных лиц за ограничение права на доступ к информации. В новой статье: разграничены составы правонарушений по способам обеспечения доступа к информации; усилены санкции в зависимости от субъекта административного воздействия; предусмотрена административная ответственность за повторность совершенных деяний.

Но административные штрафы, предусмотренные этой статьей, незначительны, а меры ответственности за нарушение или ограничение права на доступ к информации, предусмотренные казахстанским законом, недостаточны. Несмотря на то, что закон действует уже в течение года, фактов привлечения должностных лиц к ответственности по статье 465-1 Кодекса об административных правонарушениях не установлено.

Обращает на себя внимание тот факт, что за самое серьезное по последствиям административное правонарушение – неправомерное отнесение информации к информации с ограниченным доступом – штраф имеет еще более низкий размер 20 месячных расчетных показателей или чуть более \$140. В соответствии со статьей 456-1 административное взыскание за нарушение права на доступ к информации может быть наложено не только на должностных лиц, но и на коммерческие и некоммерческие организации.

²⁴ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации» от 16 ноября 2015 года № 404-V ЗРК. Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000404>

²⁵ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК, статья 456-1. Текст доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>

Оценка Центра исследований правовой политики: Рекомендация 3.6. в части **пересмотра положений об ответственности за непредставление или неполное представление информации по запросам физических и юридических лиц**, выполнена **частично**: ответственность должностных лиц не пересмотрена. По некоторым деяниям (например, неправомерное отнесение информации к информации с ограниченным доступом) размер штрафа для должностных лиц крайне низок. Рекомендация **выполнена** в части пересмотра ответственности для других субъектов административного воздействия: коммерческих и некоммерческих организаций.

Предлагается:

- 1.1. данную рекомендацию конкретизировать следующим образом: «Пересмотреть виды и размеры административных взысканий должностных лиц за все виды нарушений права на доступ к информации, увеличить размеры административных штрафов за непредоставление или неполное, а также несвоевременное, предоставление информации по запросам физических и юридических лиц»;
- 1.2. оставить данную рекомендацию для полного исполнения.

ИТОГОВАЯ ОЦЕНКА

Закон о доступе к публичной информации был принят в ноябре 2015 года и вступил в силу 1 января 2016 года. Этот очень важный шаг для утверждения права на информацию в Казахстане соответствует рекомендациям Стамбульского плана действий. Принятие закона после многих лет его разработки и обсуждения следует приветствовать. Однако, Закон не в полной мере соответствует международным стандартам и содержит целый ряд серьезных недостатков, которые могут помешать его эффективной реализации (см. комментарии НПО). В связи с этим, в этой части можно отметить лишь прогресс.

Относительно пересмотра положений об ответственности за непредставление или неполное (несвоевременное) представление информации на запрос физических и юридических лиц. В новый Кодекс об административных правонарушениях была включена статья, устанавливающая административную ответственность должностных лиц за ограничение права на доступ к информации. Новые положения отличаются от предыдущих в лучшую сторону. Однако, они не устанавливают эффективную ответственность, поскольку санкции недействительны, отсутствует ответственность за непредоставление ответа на информационный запрос, предоставление неполной информации, нарушение сроков предоставления информации. В этой части рекомендации 3.6. можно отметить лишь прогресс.

НОВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ (ДЛЯ ЧЕТВЕРТОГО РАУНДА МОНИТОРИНГА)

- *Пересмотреть законодательные положения о доступе к информации для приведения их в соответствие с международными стандартами и передовой практикой.*
- *Прямо установить в законодательстве в качестве основополагающего принципа презумпцию открытости всей информации органов власти, которая может быть ограничена в доступе исключительно для защиты правомерных интересов, когда возможный значительный вред таким интересам перевешивает право общественности на обладание данной информацией.*
- *Предусмотреть, чтобы законы имели четкие правила относительно того, как право на доступ к информации может быть сбалансировано с правом на неприкосновенность частной жизни, и исключать определенную информацию из-под защиты этого права. Например, должен быть гарантирован доступ к информации об имуществе и доходах публичных служащих.*
- *Усилить требования в отношении инициативного раскрытия информации о принятии решений, функционировании и организации органов государственной власти.*
- *Принять меры по продвижению закона о доступе к информации.*
- *Установить независимый механизм государственного надзора с адекватными полномочиями, который должен включать в себя право применения санкций и принятие обязательных решений, касающихся доступа к информации.*
- *Присоединиться и обеспечить полное выполнение международных инициатив в области прозрачности и надлежащего управления, в частности, Инициативы прозрачности в добывающей промышленности, Инициативы прозрачности в строительной отрасли, Партнерстве «Открытое правительство».*

Август 2016 г.