

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Институт управления

на правах рукописи

Жаксымбеков Акылбек Еркинбекович

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

Образовательная программа «7М04105 – Государственная политика»
по направлению подготовки «7М041 - Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени магистра бизнеса и
управления по образовательной программе «7М04105 – Государственная
политика»

Научный руководитель _____ Джунусбекова Г.А., к.э.н., профессор

Проект допущен к защите: « » _____ 2024 г.

Директор Института управления _____ Гаипов З.С., д.полит.н.

Астана, 2024

Содержание

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ	3
ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	6
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СФЕРЫ ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ И ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ	11
1.1 Основные принципы доступности информации в зарубежных странах	11
1.2 Международный опыт в сфере доступности информации и открытости государственных органов	16
2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ И ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РК.....	26
2.1 Основные этапы развития сферы доступности информации и открытости государственных органов.....	26
2.2 Анализ текущего состояния сферы доступности информации и открытости государственных органов.....	28
3. МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ И ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РК С УЧЕТОМ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА.....	39
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	50
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	55
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	57

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В настоящем магистерском проекте использованы ссылки на следующие нормативные правовые акты:

Конституция Республики Казахстан

Административный процедурно-процессуальный кодекс

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях

Закон Республики Казахстан «О доступе к информации»

Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2021 года № 774 «Об утверждении единого перечня открытых данных государственных органов, размещаемых на интернет-портале открытых данных».

Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 июня 2022 года № 429 «Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней».

Всеобщая декларация прав человека;

Международный пакт о гражданских и политических правах;

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года)

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция]

Американская конвенция о правах человека (принята Межамериканской конференцией по правам человека 22 ноября 1969 г. в Сан-Хосе, вступила в силу 18 июля 1978 г.)

Межамериканская декларация принципов свободы выражения мнений

Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R(81)19 от 1981 года по доступу к информации органов государственной власти

Хартия фундаментальных прав Европейского Союза, принята Европейским Союзом в 2000 году

Декларация о принципах свободы выражения мнений в Африке, принята Африканской комиссией по правам человека и народов в 2002 году

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В настоящем магистерском проекте (исследовании) применяют следующие сокращения с соответствующими прояснениями:

МРП	-	месячный расчетный показатель
АГУ	-	Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан
РК	-	Республика Казахстан
СЕ	-	Совет Европы
ЕС	-	Европейский Союз
ОЭСР	-	Организация экономического сотрудничества и развития
США	-	Соединенные Штаты Америки
СМИ	-	средства массовой информации
НПА	-	нормативные правовые акты
АППК	-	Административный процедурно-процессуальный кодекс
МКИ	-	Министерство культуры и информации Республики Казахстан
КоАП РК	-	Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан
ВУЗ	-	высшее учебное заведение
АДГС	-	Агентство по делам государственной службы
АЗРК	-	Агентство по защите и развитию конкуренции
АРРФР	-	Агентство по регулированию и развитию финансового рынка
АСПиР	-	Агентство по стратегическому планированию и реформам
МВД	-	Министерство внутренних дел
МЗ	-	Министерство здравоохранения
МИД	-	Министерство иностранных дел
МИИР	-	Министерство индустрии и инфраструктурного развития
МИОР	-	Министерство информации и общественного развития
МКС	-	Министерство культуры и спорта
МНВО	-	Министерство науки и высшего образования
МНЭ	-	Министерство национальной экономики
МП	-	Министерство просвещения
МСХ	-	Министерство сельского хозяйства
МТИ	-	Министерство торговли и интеграции
МТСЗН	-	Министерство труда и социальной защиты населения
МЧС	-	Министерство по чрезвычайным ситуациям
МЭ	-	Министерство энергетики

- МЭГПР - Министерство экологии, геологии и природных ресурсов
- МФ - Министерство финансов
- МЦРИАП - Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности
- МЮ - Министерство юстиции

ВВЕДЕНИЕ

Ратификацией ряда международных соглашений в сфере обеспечения прав человека, Казахстан взял на себя обязательства по размещению государственными органами информации на общедоступных интернет-ресурсах и предоставлению информации по запросам граждан.

Наша страна является государством, стремящимся к реализации базовых принципов открытости и доступности информации о деятельности государственных институтов через: принятие специализированного закона о доступности информации и прочих нормативных актов, дальнейшее развитие и совершенствование порталов электронного правительства, усиление ответственности представителей государственных органов за искажение или неправомерный отказ в предоставлении информации.

Вместе с тем, несмотря на высокий уровень цифровизации казахстанского общества и размещение информации на порталах электронного правительства, имеются системные недостатки в сфере законодательного обеспечения, а также в организационно-технической составляющей порталов электронного правительства, которые являются барьером в полноценной реализации права человека на получение необходимой информации.

Актуальность и новизна исследования

В своем Послании народу Казахстана от 2 сентября 2019 года, Глава государства четко обозначил задачу перед государственным аппаратом в целом и каждым госслужащим в частности: реализовать концепцию «Слышащего государства», посредством которой, в оперативном режиме, можно будет реагировать на все запросы граждан и общества.

Более того, данная задача была конкретизирована в Концепции развития государственного управления в РК до 2030 года (утверждена Указом Президента РК от 26 февраля 2021 года № 522), где любая госполитика или планируемая реформа должны подчиняться принципу «люди прежде всего».

При этом декларируется обновленная модель государственного управления, основанная на принципах, в т.ч. «слышащего» и эффективного государства.

Таким образом, на уровне главных стратегических документов подтверждается намерение государства эффективно взаимодействовать со своими гражданами и обществом.

Из чего следует, что актуальность исследования заключается в постоянной востребованности вопроса открытости работы государственных органов перед обществом. С учетом последних изменений в общественно-политической жизни страны, в особенности после январских событий, назрел общественный запрос на прозрачность работы государственного аппарата, его подотчетности перед общественными институтами и субъектами гражданского общества.

Научная новизна настоящего исследования:

1) рассмотрены в сравнительном аспекте нормативные правовые акты международных организаций и отдельных зарубежных стран с

законодательством Казахстана;

2) выработаны базовые принципы, согласно которым проведен сравнительный анализ международного и отечественного законодательства;

3) разработаны поправки в законодательство об административных правонарушениях, принятие которых позволит гармонизировать национальное законодательство;

4) впервые предложены рекомендации о создании внешнего апелляционного органа, наделенного полномочиями по рассмотрению вопросов доступности информации и открытости государственных органов.

Связь данной работы с другими научно-исследовательскими работами, диссертациями

По теме настоящего магистерского проекта ранее проводились ряд исследований, целью которых являлась выработка практических рекомендаций, направленных на повышение открытости государственных органов, в частности, магистерские исследования магистрантов АГУ Бахриразиева Р.Х. «Цифровые технологии в повышении информационной открытости государственных органов» (АГУ, Астана, 2021 год), в которой были отражены вопросы цифровизации деятельности государственных органов, Кидришевой С.Б. «Доступность информации как инструмент открытости государственного управления» (АГУ, Астана, 2021 год) относительно взаимодействия общества и государственного аппарата через расширение информационной открытости, Сапарбек А.М. «Факторы мотивации информационной открытости исполнительной власти» (АГУ, Астана, 2021 год) в части мотивационных и побуждающих стимулов в раскрытии государственных данных.

Отдельные принципы открытого правительства, доступности информации и взаимодействия с гражданским обществом рассмотрены в научных статьях Исмаиловой Р., Баймуханова Т., Салмановой Р. «Открытое правительство как основное направление оценки эффективности взаимодействия государственного органа с гражданами» (The Journal of Economic Research & Business Administration. № 2 (136), 2021), аспиранта Российского государственного педагогического университета Гудуловой Г.О. «Открытость государственных органов: понятие, элементы, стандарты», Терещенко Л.К. «Доступ к информации: правовые гарантии» (Журнал российского права № 10, 2010).

Вместе с тем, во всех вышеперечисленных исследованиях не рассматривались правовые аспекты вопросов доступности информации и соответственно не проводился сравнительный анализ законодательства зарубежных стран и РК.

Проблема исследования

Несмотря на нормативное урегулирование вопроса предоставления запрашиваемой информации, государственные органы активно используют правовые «лазейки», позволяющие ограничивать доступ к той или иной информации.

С момента принятия отраслевого законодательного акта в сфере доступности информации прошло 8 лет, при этом в закон неоднократно

вносились точечные поправки, не затрагивающие имеющиеся концептуальные правовые пробелы.

Наличие компетенции первых руководителей государственных органов по утверждению ведомственных перечней данных, подлежащих ограничению также негативно сказывается на доступности информации.

Кроме того, остаются вопросы организационного характера, связанные с недостаточным контролем со стороны руководящего состава государственных органов за обеспечением работы по размещению информации на порталах электронного правительства и предоставлением информации по запросам граждан.

Имеются факты не размещения или несвоевременного размещения и актуализации информации на порталах электронного правительства, что подтверждается материалом, собранным в ходе прошедшей практики в различных государственных органах центрального и местного уровня.

Все вышеперечисленные проблемные вопросы требуют детального рассмотрения, анализа и осмысления исследуемой сферы с выработкой соответствующих рекомендаций.

Цель магистерского проекта: исследование причин ограничения информации государственными органами, выработка практических рекомендаций по улучшению открытости государственного аппарата и доступности информации для общественности.

Согласно поставленной цели, **задачами** проекта являются:

- проведение теоретических изысканий;
- выбор методического обеспечения исследования;
- проведение социологического исследования и эмпирического эксперимента;
- анализ полученных данных;
- выработка практических рекомендаций.

Предметом исследования является выявление закономерностей и особенностей развития сферы обеспечения открытости государственных органов и доступности информации для общества, тогда как **объектом исследования** выступает совокупность отношений по обеспечению открытости государственных органов и доступности информации.

Теоретическая и практическая значимость исследования

Теоретическая значимость исследования состоит в определении существующих правовых пробелов доступности информации и открытости государственного аппарата РК и законодательной коллизии между правовыми актами различного иерархического уровня.

Практическая значимость в том, что полученные по итогам исследования рекомендации Правительству РК применимы в процессе дальнейшего совершенствования законодательства о доступе к информации и работе государственных органов по улучшению их открытости перед обществом.

Гипотеза исследования

Можно ожидать, что открытость государственных органов повысит

эффективность их деятельности, вовлечет общественные институты в процесс государственного управления, улучшит коммуникационную составляющую во взаимодействии общества и государства.

Теоретико-методологическая основа исследования

В работе над магистерским проектом применялись следующие методы и инструменты научных исследований:

- эмпирический эксперимент, проведение которого позволило изучить степень открытости государственных органов центрального уровня;

- обзорно-теоретический метод, посредством которого изучались научные статьи по изучаемой теме, нормативно-правовое законодательство в сфере доступности информации;

- сравнительный анализ – проведено сравнение законодательных актов зарубежных стран и международных соглашений с Законом РК «О доступе к информации», дана оценка текущему состоянию в сфере доступности информации;

- статистический метод. Посредством проведенного социологического опроса респондентов, сводке и группировке полученных данных, определен портрет среднестатистического гражданина, взаимодействующего с государственными органами, выявлен уровень удовлетворенности получаемыми услугами, выявлены наиболее открытые/закрытые от общественности государственные органы.

Информационная база исследования состоит из международных соглашений, нормативных правовых актов, официальных данных центральных и местных исполнительных органов РК, отчетных данных о результативности деятельности государственных органов, материалов экспертных интернет-ресурсов в сфере доступности информации, данных полученных в ходе бесед с зарубежными экспертами, а также материалов, размещенных в сети Интернет.

Основные научные положения, выносимые на защиту

1. по итогам проведенного исследования выявлены положения законодательств зарубежных стран, включение которых в национальное правовое поле возможно с учетом проведения сравнительного анализа;

2. на защиту выносятся ряд поправок в некоторые законодательные акты РК, которые были разработаны автором в ходе проведенного исследования;

3. в процессе работы автор пришел к выводу о необходимости создания в Казахстане независимого апелляционного органа, наделенного компетенциями по рассмотрению жалоб граждан на ограничение информации;

4. определены дополнительные возможности по усилению института уполномоченных по вопросам доступа к информации через пересмотр статуса и полномочий уполномоченных структурных подразделений или должностных лиц государственных органов, с наделением их функциями по рассмотрению жалоб граждан на ограничение информации;

5. автором на защиту выносятся вывод о необходимости проактивного размещения информации на компонентах электронного правительства;

6. к рассмотрению на защите предлагается рекомендация о

возможности присоединения РК к Партнерству «Открытого правительства» (OGP) с принятием соответствующих обязательств.

Апробация и внедрение результатов исследования

По теме исследования опубликована статья в сборнике материалов международной научно-практической конференции «Открытое правительство и новая культура управления: слышать понимать, действовать» (27-28 апреля 2023 года, Астана), в которой нашли отражение теоретические принципы и результаты работы.

Результаты работы в виде аналитической записки будут направлены по месту работы автора для рассмотрения и внедрения в практику работы.

Структура и объем магистерского проекта. Магистерский проект объемом 64 страниц состоит из перечня нормативных ссылок, списка определений, обозначений и сокращений, введения, основной части, включающей в себя литературный обзор, трех глав, заключения, списка использованных источников, 3 приложений, включающих аналитическую записку.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СФЕРЫ ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ И ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

1.1 Основные принципы доступности информации в зарубежных странах

Теоретическим базисом сферы доступа к информации являются законодательные и подзаконные акты РК и зарубежных стран, международные договоры и соглашения, а также исследования в виде научных статей и монографий авторов, работающих в данной сфере.

В первую очередь необходимо отметить Конституцию РК, которая налагает обязательство на органы государственного управления, должностные лица, общественные объединения и СМИ по обеспечению каждого человека возможностью ознакомиться с документами, материалами и информацией, затрагивающей его права и интересы [1].

С учетом иерархии нормативных правовых актов, следующим документом является Административный процедурно-процессуальный кодекс, нормы которого упорядочивают взаимодействие гражданина и государства, регламентирует административные процедуры, вводя принцип «административной юстиции» с созданием соответствующих административных судов. Необходимо помнить, что вышеупомянутый кодекс вобрал в себя нормы ранее действовавших законов «Об административных процедурах», «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» [2].

Помимо этого, рассмотрены нормы КоАП РК, согласно которым ответственность наступает за незаконный отказ в предоставлении информации или предоставление ложной информации, а также незаконное ограничение доступа к информации.

Основополагающим нормативным документом в сфере открытости информации является принятый в 2015 году Закон «О доступе к информации», который имел на момент принятия ряд новшеств, в частности:

к обладателям информации, помимо государственных органов, были отнесены и субъекты квазигосударственного сектора;

влечение административной ответственности обладателей информации за не предоставление запрашиваемой информации [4].

На подзаконном уровне по исследуемой теме можно выделить следующие нормативные акты:

«Единый перечень открытых данных государственных органов, размещаемых на интернет-портале открытых данных», утвержденный постановлением Правительства РК от 28 октября 2021 года № 774, который 23 июля 2023 года был поставлен на утрату [5];

«Правила отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней», утвержденный постановлением Правительства РК от 24 июня 2022 года № 429 [6].

В первом из них были определены все данные, которые подлежат

размещению на порталах электронного правительства, с указанием сроков и периодичности размещения, ответственных государственных органов.

Во втором, регламентируется порядок работы с документами, имеющими степень конфиденциальности и предназначенными для использования в служебной деятельности государственных органов.

Национальное законодательство в сфере доступности информации базируется на принципах и положениях международного законодательства, к которым относятся ратифицированные РК международные соглашения, конвенции и договора.

Так, одним из основополагающих прав человека является право на получение информации. Полноценная реализация данного права позволяет улучшить эффективность государственного управления, обеспечить открытый диалог между обществом и государством, снизить уровень коррупции, а также укрепить институты гражданского общества.

Нормы о праве человека на доступ к интересующей его информации содержатся в нижеприведенных международных соглашениях и актах:

в соответствии со статьей 19 Всеобщей декларации прав человека, человек имеет право на свободу искать, получать и распространять информацию любыми средствами вне зависимости от границ [7];

согласно статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, человек наделен правом свободно выражать свое мнение, при этом это право включает в себя свободу искать, получать и распространять информацию, вне зависимости от государственных границ, в устной, письменной форме или через печать либо иными способами на свой выбор [8];

статья 13 Конвенции ООН против коррупции предусматривает, что каждая страна-участница принимает необходимые меры для активного участия лиц и группы лиц, включающих в себя гражданское общество, неправительственные организации и общины, в предупреждении коррупционных проявлений и борьбе с ней, в целях углубления понимания обществом факта существования, опасности и угроз коррупции, при помощи таких мер, как обеспечение для населения эффективного доступа к необходимой информации [9];

согласно статье 1 Орхусской конвенции, главной целью этого международного документа является содействие защите права каждого человека проживать в благоприятной для него окружающей среде, при этом каждая участница конвенции обеспечивает права на доступ к экологической информации, а также на участие общества в процедуры принятия соответствующих решений и на доступ общественности к правосудию по вопросам, затрагивающим охрану окружающей среды [10].

Вопросы открытости информации для общества в той или иной мере отражены и в региональных стандартах и соглашениях.

Так, статья 13 Американской конвенции по правам человека, который является обязательным к исполнению для его подписантов документом, обеспечивает гарантию свободы слова и доступности информации [11].

Фундаментальное право каждого человека на беспрепятственный доступ к

информации которая хранится у государства закреплено в принципах Межамериканской декларации принципов свободы выражения мнений [12].

На европейском континенте также имеются ряд конвенций и рекомендаций, декларирующие право человека на получение и распространение информации.

В частности, Комитетом министров СЕ была принята рекомендация, в которой отмечалось право каждого человека, находящегося под юрисдикцией государства-члена СЕ получать, а также запрашивать информацию в государственных органах, с учетом оговоренных рекомендацией исключений [13].

Право на получение информации о работе органов ЕС установлена в Хартии фундаментальных прав ЕС, согласно статье 42 которой оговорено право любого гражданина ЕС и человека без его гражданства, проживающего на территории ЕС на доступ к документам Европейского парламента, ЕС, а также Европейской комиссии [14].

Право на доступ к информации в различных сферах определены в многочисленных директивах органов управления ЕС.

Так, важнейшим из законодательных актов европейского права, принятых в сфере защиты экологических прав является Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2003/4/ЕС от 28 января 2003 года о доступности информации об окружающей среде для общественности стран ЕС.

Директива была принята с целью обеспечения доступности и свободы распространения экологической информации, имеющейся в органах государственной власти, а также определения пределов доступности такой информации. Положения и нормы Директивы налагают на государства-членов обеспечивать доступность информации о состоянии окружающей среды для любого заинтересованного лица. При этом в пункте 2 статьи 3 вышеупомянутой Директивы определен перечень той экологической информации, которая не может быть доступной для общества (информация, касающаяся международной или государственной безопасности, составляющая коммерческую или личную тайну и т.п.), что в свою очередь в определенной степени ослабляет обязующий характер рассматриваемой статьи.

Согласно Директиве, лицо должно быть обеспечено административными, а также судебными средствами защиты своих прав, в случае если ему необоснованно было отказано в получении экологической информации.

Директива Европейского Парламента и Совета ЕС 2002/58/ЕС от 12 июля 2002 года об обработке персональных данных и защите конфиденциальности в сфере электронных средств связи призвана обеспечить соблюдение прав и свобод лиц в случаях обработки их персональных данных и их прав на конфиденциальность при обеспечении свободного движения информации о персональных данных на территории ЕС.

Директива жестко регулирует порядок предоставления информации, с учетом защиты персональных данных частных лиц.

Директива ЕС 2019/790 Европейского парламента и СЕ от 17 апреля 2019 года об авторском праве и смежных правах. Директива направлена на обновление законодательства ЕС об авторском праве с учётом расширения онлайн-ового и трансграничного использования, охраняемой авторским правом информации.

В данной Директиве регулируется получение и использование информации, доступ к которой ограничивается авторским и смежными правами.

Вопросы доступности информации в той или иной мере отражены в ряде других директив ЕС, которые были приняты и имплементированы в законодательство государств-членов ЕС.

Аналогичные или схожие положения имеются и в региональных документах африканских стран и государств-членов Африканского Союза.

Так, согласно Декларации о принципах свободы выражения мнений в Африке, каждый человек наделен правом доступа к информации, находящейся в государственных органах, с учетом четко определенных правил [15].

Также следует обратить внимание на научные труды ряда видных деятелей юриспруденции, общественного права, политологии. К примеру, P.Birkinshaw в своих трудах об английском и европейском праве отмечает важность правового обеспечения доступности информации [16].

T.Mendel считает, что свобода информация является ключевым компонентом прозрачного и подотчетного правительства. Это играет ключевую роль в предоставлении гражданам возможности видеть и понимать, что делает государство и помогает в разоблачении коррупция [17].

J.Aскerman в своей статье утверждает, что международное правовое поле в сфере доступности и свободы информации стремительно развивается. В середине 80-х годов законы о доступе к информации были приняты лишь в 10 странах. В настоящее время, национальные законодательные акты приняты в десятках и десятках странах. Это показатель наличия общественного запроса к государству и ответная на нее реакция национальных правительств [18].

Ряд авторов (H.M.Schapper, S.McLeod, D.Hedgcock, C.Babb) считают, что законы о свободе информации необходимы для демократизации государства, прозрачности и подотчетности правительства. Реально действующее законодательство способствует развитию демократических институтов гражданского общества [19].

В современном демократическом мире, доступ к публичной информации необходим для того, чтобы граждане могли быть должным образом информированными, отмечает в своей статье S.Hugelier. Так как большая часть публичной информации формируется, собирается и обрабатывается с использованием государственных ресурсов, то такая информация должна быть общественным достоянием [20].

Современные коммуникации приводят к распространению информации в сотни и тысячи раз быстрее, чем это было сто, двести, триста лет назад. Поэтому важную роль выполняют государственные институты, принимающие законодательные акты по регулированию циркуляции информации, ее

распространение и доступность общественности, к такому выводу приходят N.Pirra и N.McGuire [21].

Важность соблюдения базового права человека на получение необходимой информации и как следствие этого – обеспечение открытости государственных органов

перед обществом определена и установлена в международном и региональном праве, в законодательстве отдельных стран, в том числе РК.

Помимо принципов декларативного характера, в законодательстве зарубежных стран определены механизмы обеспечения вышеуказанного права человека на доступ к информации.

Обобщение положений международного права, региональных соглашений и национальных законодательств можно свести к нескольким принципам (таблица 1):

Таблица 1 – Принципы доступности информации с пояснениями автора

ПРАВО на доступ к информации	право человека запрашивать информацию у государственных органов
ОБЯЗАННОСТЬ государства предоставлять информацию обществу и человеку	обязанность государственных органов отвечать на запросы и предоставлять информацию
ИСКЛЮЧЕНИЯ из правил	определенные исключения в законодательстве, позволяющие государству ограничивать право человека на получение какой-либо информации
Внутреннее ОБЖАЛОВАНИЕ действий государственного органа	процедурные механизмы, позволяющие человеку обжаловать отказ государственного органа в предоставлении информации
Внешнее ОБЖАЛОВАНИЕ действий государственного органа	апелляционные механизмы, позволяющие человеку обжаловать отказ государственного органа в предоставлении информации вне государственного органа
Проактивное РАЗМЕЩЕНИЕ информации	обязательство государственных органов проактивно размещать информацию о своей деятельности
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	ответственность (дисциплинарная, административная либо уголовная) должностных лиц за незаконный отказ в предоставлении информации
Примечание – Составлено автором на основании проведенного обзора литературы	

Вышеперечисленные принципы будут применены при сопоставительном анализе законодательства ряда зарубежных стран, а также законодательства РК, что позволит оценить отличительные правовые характеристики, выявить таким образом достоинства и недостатки, пробелы и коллизии, способствующие ограничению или сужению доступности информации для общественности.

1.2 Международный опыт в сфере доступности информации и открытости государственных органов

Вопросы открытости информации, урегулированные в наднациональных правовых документах (международных соглашениях) и соответствии их требованиям национальных законодательных актов является краеугольным принципом, влияющим на ситуацию в изучаемой сфере в странах мирового сообщества.

В рамках магистерского проекта изучен опыт некоторых стран ОЭСР, а также Литовской Республики, в которой пройдена стажировка в октябре 2023 года.

Также изучен опыт работы стран-участниц Партнерства «Открытого Правительства» (Open Government) Partnership).

Международный опыт рассмотрен сквозь призму принципов, изложенных в Таблице 1. Сводная информация по странам ОЭСР отражена в Таблице 2.

Таблица 2 – Базовые принципы доступности информации отдельных стран, входящих в ОЭСР

БАЗОВЫЙ ПРИНЦИП	США	ЧЕХИЯ	АВСТРИЯ	ШВЕЦИЯ	СЛОВЕНИЯ	ФИНЛЯНДИЯ
право человека запрашивать информацию	+	+	+	+	+	+
обязанность государства предоставлять информацию обществу и человеку	+	+	+	+	+	+
исключения, позволяющие государству ограничивать предоставление информации	- (значительный перечень исключений)	- (значительный перечень исключений)	- (значительный перечень исключений)	+	+	+
внутреннее обжалование действий государственного органа	- (не предусмотрено)	- (не предусмотрено)	- (не предусмотрено)	+	+	+
внешнее обжалование действий государственного органа	- (только в судебном порядке)	- (только в судебном порядке)	+	+	+	+
проактивное размещение информации	-	-	-	-	-	-
ответственность должностных лиц за незаконный отказ в предоставлении информации	-	-	-	-	+	-

Примечание – Составлено автором на основании проведенного обзора законодательства стран ОЭСР

ОЭСР («Organization for Economic Co-operation and Development») – международная организация, цель которой является выработка рекомендаций по совершенствованию социально-экономической политики, а также решение проблем экономического роста стран-участниц организации.

Наиболее крупной с экономической точки зрения страной, входящей в ОЭСР являются США.

США — это страна, в которой накоплен значительный опыт в сфере открытости государственного аппарата и доступности информации.

В частности, с учетом английской правовой системы, судебные органы США активно защищают права человека на получение информации.

В стране принят Закон «О свободе информации». Государственную политику в изучаемой сфере реализует и координирует Управление правительственных информационных служб США.

Вместе с тем, имеется ряд положений, негативно влияющих на изучаемую сферу.

Так, на уровне Конституции не закреплено фундаментальное право гражданина на получение необходимой ему информации о работе органов государственного управления.

В законодательстве США имеются ряд исключений, согласно которым ограничивается распространение информации, а именно: вопросы национальной безопасности, отчеты федеральных агентств, ответственных за надзор над финансовыми учреждениями, межведомственные или внутриведомственные служебные документы.

Кроме того, положения вышеупомянутого Закона не распространяются на представительный орган США (Конгресс и Сенат) и судебные органы.

Помимо этого, в США отсутствует орган, наделенный правом рассмотрения жалоб граждан и контроля за соблюдением требований законодательства.

Имеются вопросы к обеспечению принципов, изложенных в Таблице 1 по отношению к **Чешской Республике**.

Закон «О свободе информации» принят в 1999 году. В данном акте имеется широкий перечень исключений, что значительно ограничивает право гражданина на получение необходимой ему информации. Процедуры и механизмы получения информации отражены в Законе в неконкретной форме, что приводит к затруднениям для гражданина при запросе информации. Также в Законе не отражены положения об обжаловании отказа органа власти в предоставлении информации.

В целом аналогичная ситуация сложилась в **Австрии**. Тамошний Закон «Об обязанности предоставлять информацию» принятый в 1987 году, не ограничивает полномочия органов власти отказывать в доступе к информации. В стране отсутствует независимый надзорный орган, наделенный правом рассмотрения жалоб.

Кроме того, Закон применим только к ограниченному кругу государственных органов власти. Еще одним недостатком является наличие 8-ми недельного срока предоставления ответа на запрос о предоставлении информации, что намного дольше чем в других, более передовых странах.

Старейшим Законом, регулирующим вопросы предоставления информации, является Закон «О свободе печати», принятый в **Швеции** в 1766 году.

Закон устанавливает базовые права заявителей и СМИ, имеет распространение на официальные документы без значительных исключений,

действует в отношении всех органов исполнительной, представительной и судебной ветвей власти и местного самоуправления без исключений.

Также в качестве прогрессивного положения можно отметить обязанность органов власти оказывать помощь запрашивающим информацию в случае некорректного оформления запросов.

В Швеции существует институт внешнего апелляционного рассмотрения жалоб и надзора за выполнением положений законодательства о свободе информации.

Так, согласно нормам Закона «Об инструкциях для парламентских омбудсменов», надзор осуществляется омбудсменами на основании жалоб, поданных гражданами и общественностью и который реализуется в т.ч. посредством проведения проверок и других расследований, которые омбудсмены могут счесть необходимыми.

Таким образом, законодательство и имеющиеся механизмы Швеции по доступности информации являются в значительной мере прогрессивными, и могут быть применимы в качестве ориентационной модели при дальнейшей выработке соответствующих рекомендаций.

Вместе с тем, в Законе имеется правовой пробел. А именно, не установлены конкретные сроки предоставления информации.

Положительный опыт накоплен в **Республике Словения**. В 2003 году принят Закон о доступе к публичной информации, целью которого является обеспечение публичности и открытости работы органов, а также предоставление физическим и юридическим лицам возможности реализовать свои права на получение необходимой информации, хранящейся в органах государственной власти.

Закон распространен на всю информацию, продуцируемую в ходе деятельности органов власти и встречающихся в форме документа, дела, досье, реестра, протокола или иного документального материала.

Также, как и в Швеции, закон имеет распространение на все органы власти без исключений, но в отличие от законодательства Швеции, закон действует также в отношении других органов власти и надзорных органов (к примеру, избирательные комиссии, органы прокуратуры и пр.), частные организации, наделенные к выполнению государственных функций или находящихся на государственном финансировании.

Устанавливается обязанность должностного лица по оказанию заявителю соответствующей помощи в дополнении или исправлении запроса.

Еще одним положительным отличием законодательства Республики Словения, это случаи, когда орган, получивший запрос, не располагает запрашиваемой информацией, то он обязан немедленно, не позднее чем в течение 3 рабочих дней, передать запрос органу, имеющему соответствующую информацию, и уведомить об этом заявителя.

Законом предусмотрен механизм внутреннего обжалования отказа в предоставлении информации.

В Республике Словения действует Уполномоченный по информации

(Комиссар по доступу к публичной информации), который является автономным и независимым государственным органом. Комиссар назначается Национальным собранием (Парламент – прим. автора) по предложению Президента сроком на пять лет. Комиссар может быть освобожден досрочно от должности Национальным собранием только в случаях, предусмотренных законом. Комиссар подотчетен представительному органу, так как направляет ежегодный отчет о своей работе Национальному собранию.

Полагаем возможным рассмотреть вопрос имплементации системы внешнего обжалования и надзора Республики Словения в правовое поле РК.

Закон об открытости деятельности правительства **Финляндии** был принят в 1951 году и в целом нацелен на полноценную реализацию права человека на получение достоверной информации.

Закон распространен на все органы власти и государственные предприятия без исключений, но не действует в отношении частных организаций, получающих государственное финансирование.

В части внешнего надзора, парламентский омбудсмен Финляндии обеспечивает надзор за следованием требованиям закона судебными и другими органами власти, а также государственными служащими. При выполнении своих обязанностей омбудсмен следит за соблюдением основных прав и свобод человека. Помимо этого, омбудсмен представляет парламенту Финляндии ежегодный отчет о своей работе, включая замечания о состоянии правосудия и о любых недостатках национального законодательства.

В **Партнерство «Открытое Правительство»** (Open Government Partnership) в настоящее время входят 75 стран и 104 местных органов самоуправления, а также более тысячи организаций гражданского общества.

Принципы Партнерства:

1. каждый может получить доступ к актуальной, полезной и своевременной информации о государственных процессах и решениях, которые влияют на его жизнь;

2. каждый имеет равную возможность свободно участвовать в государственной политике и решениях, влияющих на его жизнь;

3. каждый может добиться возмещения ущерба, когда не соблюдаются его права или его действия, при этом государственные лица несут ответственность за совершенные ими решения и действия;

4. государственные ресурсы управляются прозрачно, справедливо и равноправно;

5. правительства сотрудничают с гражданским обществом, научными кругами, частным сектором и другими организациями, чтобы реализовать инновационные и устойчивые решения социальных проблем;

6. прозрачность, подотчетность, участие и инклюзивность являются неотъемлемой частью культуры и практики правительств на всех уровнях.

Принятие планов действий является основным требованием участия в Партнерстве. Их подготовка осуществляется посредством объединения усилий государства и гражданского общества. В свою очередь Партнерство расписывает

роли и обязанности ее членов и дает рекомендации по разработке планов действий.

Государство считается официально участвующим в Партнерстве, как только оно начинают консультации с организациями гражданского общества по разработке своего плана действий.

Присоединяясь к Партнерству, страна-участница берет на себя обязательства в рамках принятого плана действий, реализация которого будет оценено посредством самооценки (отчет по выполнению обязательств) и независимого механизма оценки.

Сводная информация по странам Партнерства отражена в Таблице 3.

Таблица 3 – Базовые принципы доступности информации отдельных странах, входящих в Партнерство «Открытое правительства»

БАЗОВЫЙ ПРИНЦИП	ЛИТВА	КОРЕЯ	ХОРВАТИЯ	ИРЛАНДИЯ
право человека запрашивать информацию	+	+	+	+
обязанность государства предоставлять информацию обществу и человеку	+	+	+	+
исключения, позволяющие государству ограничивать предоставление информации	- (значительный перечень исключений)	- (значительный перечень исключений)	- (значительный перечень исключений)	+
внутреннее обжалование действий государственного органа	+	- (не предусмотрено)	- (не предусмотрено)	+
внешнее обжалование действий государственного органа	- (имеется омбудсмен, который не наделен полномочиями)	- (отсутствует)	- (отсутствует)	+ (комиссар по информации)
проактивное размещение информации	-	+ (имеется положительный опыт проактивного размещения информации)	+ (реализован центральный каталог официальной документации)	-
ответственность должностных лиц за незаконный отказ в предоставлении информации	-	-	-	-
Примечание – Составлено автором на основании проведенного обзора законодательства стран, входящих в Партнерство «Открытое правительства»				

Благодаря пройденной в октябре 2023 года стажировки в Университете М. Ромеруса (г. Вильнюс), мною получены данные о правоприменительной практике и состоянии законодательства в сфере доступности информации в Литовской Республике.

Конституция Литовской Республики запрещает цензуру и монополизацию СМИ, гарантирует свободу выражения мнений и устанавливает пределы осуществления свободы выражения мнений.

Базовые принципы взаимодействия общественности с государственными органами власти определены в Законе «О предоставлении информации общественности».

В частности, согласно статье 3 Закона, свобода информации гарантируется соответствующими нормами Конституции, Закона и других законов, международных договоров Литовской Республики.

В Законе закреплено право человека на получение информации.

Так, в соответствии со статьей 6 Закона, каждый человек наделен правом получать от государственных, муниципальных и прочих бюджетных учреждений открытую информацию об их деятельности, их документы.

При этом государственные, муниципальные и прочие бюджетные учреждения обязаны информировать общественность о своей деятельности. Положения Закона не действуют в отношении частных организаций, получающих государственное финансирование.

В Законе имеются ряд исключений, которыми ограничивается информация, содержащая государственную, служебную, коммерческую или банковскую тайну и статистические данные.

Одним из достоинств Закона, является прямая норма, разрешающая критику органов государственной власти. Согласно статье 9 Закона, каждый человек наделен правом на публичной основе критиковать работу государственных, муниципальных и бюджетных учреждений, а также должностных лиц, при этом законодательно запрещено преследование за критику.

В стране на законодательном уровне запрещено незаконное ограничение свободы информации. В соответствии со статьей 10 Закона, запрещена цензура публичной информации. Запрещены какие-либо действия, направленные на контроль содержания информации, размещаемой в СМИ до публикации этой информации.

Закон гарантирует защиту свободы информации. Любое лицо наделено правом обжаловать в судебном порядке решения и действия государственных и муниципальных органов власти, должностных лиц, в случае, если они незаконно ограничивают право лица на получение или распространение информации. При этом запрещено преследование распространителя публичной информации или журналиста за опубликованную информацию, при условии, что при ее подготовке и распространении не было нарушено законодательство.

Вместе с тем, апелляции на отказ в предоставлении информации подаются омбудсмену, который не обладает специальными полномочиями и компетенциями. Помимо этого, в Законе не отражен его правовой статус, автономность от органов исполнительной власти, процедура его назначения.

В целом, в Литовской Республике реализован комплекс механизмов, обеспечивающих раскрытие информации, при этом основным компонентом и

действующим актором являются СМИ.

Взаимодействие общества и государственного аппарата реализовано через делегирование части полномочий общественности на представителей СМИ, которые стремятся к раскрытию всей информации в рамках текущего общественного запроса.

Высокий уровень конкуренции на рынке СМИ, их независимость от государственного финансирования, регулярная сменяемость политических режимов позволяет обеспечить соблюдение положений законодательства о предоставлении информации.

Республика Корея является членом Партнерства с момента ее образования в 2011 году. В настоящее время, страной выполняется план действий на 2021-2023 годы (4 генерация), которая состоит из 14 обязательств. План действий разбит на три приоритетных направления: укрепление гражданского общества; борьба с коррупцией; продвижение инклюзивных цифровых инноваций. Из предыдущего плана перенесено обязательство по открытости данных.

В 2013 году Республика Корея приняла Закон о содействии предоставлению и использованию общедоступных данных, в результате чего было опубликовано 77 272 фрагмента общедоступных данных, при этом заняв первое место в мире в Индексе открытых данных (OUR) (отчетная информация ОЭСР, 2019 год), а количество загрузок на порталах общедоступных данных превысило 46,97 млн. (по состоянию на конец 2022 года). В 2022 году был принят Национальный план открытия ключевых данных, в результате которого было открыто 168 ключевых фрагментов данных.

Таким образом Корея обязуется сделать полный список общедоступных данных, включая те, которые закрыты, доступными для общественности, и позволить гражданам запрашивать необходимые им данные.

Республика Хорватия в настоящее время выполняет план действий на 2022 – 2023 годы, в котором закреплены 16 обязательств.

С целью оценки эффективности реализации обязательств, эксперты Партнерства рекомендуют провести независимый анализ проактивной публикации информации государственными органами на интернет-страницах и в Центральном каталоге официальной документации Республики Хорватия (далее – Центральный каталог).

Положения Закона о праве на доступ к информации определяют Центральный каталог как общедоступный инструмент в сети Интернет, который предоставляет пользователям постоянный, свободный и открытый доступ к документам органов государственного управления в одном месте. В Законе Центральный каталог представляет собой способ реализации права человека на доступ к информации в форме проактивного размещения информации, тем самым обеспечивая прозрачность своей деятельности, действуя на упреждение, еще до получения запроса на предоставление конкретной информации. Согласно статье 10 Закона, органы государственной власти представляют свои документы в Центральный каталог, где они дополняются метаданными (дополнительными

данными, описывающими документ), чтобы сделать их более доступными для поиска. На портале Центрального каталога документы можно искать, просматривать и скачивать.

Центральный каталог состоит из нормативных актов, международных договоров, официальных бюллетеней органов местного и регионального самоуправления и других документов и публикаций органов государственной власти. Помимо документов, хранящихся в Центральном каталоге, на портале Центрального каталога также доступны данные о законодательных, исполнительных и судебных органах власти, учреждениях государственного сектора, дипломатических представительствах, коммерческих компаниях государственного значения. Кроме того, доступна также информация о лицах, которые занимали или в настоящее время занимают должности или посты в органах государственной власти, партийных должностях и в парламенте Хорватии.

С 2018 года стартовал проект усовершенствования Центрального каталога, который обеспечит более высокий уровень открытости, прозрачности и доступности официальных документов и информации о работе органов государственной власти за счет постоянной доступности и возможности повторного использования государственных официальных документов и информации Республики Хорватия всеми заинтересованными сторонами.

В Ирландии Закон о свободе информации является одним из ключевых механизмов, посредством которого общественность может получить доступ к государственным данным, и одной из его основных целей является содействие прозрачности и открытости в государственном управлении.

Первый Закон о свободе информации был принят в 1997 году и неоднократно обновлялся.

Ежегодно поступают десятки тысяч запросов. В 2019 году было обработано 41 176 запросов. Даже несмотря на пандемию, в 2020 году было обработано 32 652 запроса. Подавляющее большинство запросов о предоставлении информации удовлетворяются полностью или частично. Большая часть запросов касается личной информации (57% в 2020 году). На журналистов приходится около четверти общей доли запросов (23% в 2020 году).

В Ирландии существуют механизмы обжалования отказов в предоставлении информации. Вместе с тем, уровень использования, как правило, довольно низкий: внутренние проверки проводились примерно по 3% запросов, а независимая проверка Комиссаром по информации проводилась в среднем по 1% случаев ежегодно. Роль комиссара заключается в том, чтобы выяснить, было ли решение об ограничении информации, принятое государственным органом, оправданным. В большинстве случаев, комиссар поддерживает решения государственного органа (70% в 2020 году).

В свете крупных инноваций в коммуникационных технологиях, которые изменили способы взаимодействия отдельных лиц и государственных органов друг с другом, в Ирландии имеется понимание о необходимости проанализировать и найти способы совершенствования действующей модели

свободы информации.

Подытожив вышеизложенное, с учетом международного опыта различных стран, состоящих в различных организациях, и сопоставив с базовыми принципами можно прийти к следующим выводам:

- право человека на доступ к информации.

Данное право закреплено в законодательстве большинства стран, в том числе в конституционных законодательных актах. В них отражено право человека запрашивать и получать информацию без значимых ограничений. При этом, на политическом уровне имеется понимание о необходимости дальнейшего совершенствования и расширения правового поля на ранее не охваченные сферы.

Данное понимание отражено и в регулирующих документах ОЭСР, а также в обязательствах стран-участниц Партнерства.

- обязанность государства предоставлять информацию обществу и человеку.

Как и базовое право человека получать информацию, в законодательстве зарубежных стран закреплена обязанность государства предоставлять информацию как на основании запросов, так и в проактивной форме, т.е. посредством размещения на специализированных интернет-ресурсах.

В целом, обобщив опыт стран ОЭСР и Партнерства, можно отметить наличие соответствующего нормативного обеспечения и закрепление базовых прав человека и обязательств государственных органов.

- исключения.

Как и в нашей стране, в большинстве зарубежных странах имеются исключения из законодательных актов, ограничивающих раскрытие информации.

С учетом положений международных соглашений и стандартов, допустимыми исключениями являются:

- национальная безопасность;
- международные отношения;
- общественное здравоохранение и безопасность;
- предотвращение, расследование и судебное преследование юридических правонарушений;
- конфиденциальность;
- коммерческие и иные законные экономические интересы;
- управление экономикой;
- справедливое отправление правосудия;
- сохранение и охрана окружающей среды.

Вместе с тем, в ряде стран действуют более широкие ограничения на раскрытие информации, к примеру, в США и Литовской Республике.

В рамках Партнерства страны-участницы реализуют принятые обязательства по достижению международных стандартов в части допустимых исключений, тогда как государства вне каких-либо организаций не имеют возможности (стимула) по приведению своего национального правового поля в

соответствие с международным законодательством.

- внутреннее обжалование действий государственного органа по отказу в предоставлении информации.

Данный механизм реализован в большинстве рассмотренных в рамках настоящего магистерского проекта странах, при этом в отдельных странах данная процедура отсутствует. К примеру, в США обжалование осуществляется сразу в судебных органах.

- внешнее обжалование действий государственного органа.

Механизм внесудебного мониторинга и контроля за предоставлением доступа к информации на приемлемом уровне реализован в странах ОЭСР [22].

К примеру, информационные комиссары действуют в следующих странах: Австрии, Австралии, Венгрии, Великобритании, Германии, Ирландии, Словении, Чили и др.

Комиссии по доступу к информации в Бельгии, Италии, Канаде, Португалии, Франции и др., специализированное агентство – в Испании, инспекторат по защите данных – в Эстонии.

Вышеперечисленные органы автономны от исполнительной ветви власти, имеют компетенцию по рассмотрению жалоб заявителей, проведению проверок, медиативного арбитра в спорах между органом государственной власти и гражданином, проведению обучения по вопросам доступа информации, а также формированию отчетов о состоянии прав на доступ к информации.

- проактивное размещение информации.

Превентивное (заблаговременное) размещение государственной информации реализовано во многих зарубежных странах. Стоит отметить опыт Республики Корея по размещению открытых данных на интернет-ресурсах. Более того, в 2022 году был принят Национальный план открытия ключевых данных, который еще более ускорил процесс раскрытия информации.

- ответственность должностных лиц или государственных органов за незаконный отказ в предоставлении информации.

Обобщив международный опыт, можно отметить наличие механизма понуждения, посредством которого, органы государственного управления понуждаются к раскрытию информации.

Данный механизм реализован с учетом полномочий внешнего арбитража или судебной практики.

При этом, практика привлечения к ответственности виновного в ограничении информации должностного лица или государственного органа, в целом, имеет разнонаправленную динамику и ограничивается лишь привлечением дисциплинарной ответственности, изредка в административным мерам воздействия.

2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ И ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

2.1 Основные этапы развития сферы доступности информации и открытости государственных органов

Реакцией на социально-экономические и политические события являются послания Президента РК, в которых констатируется текущее состояние, а также выражаются намерения, облакаемые в виде реформ, трансформации или преобразований.

Вопросы доступности информации, открытости государственного аппарата и прозрачности процедур государственного управления также нашли свое отражение в посланиях, концепциях и государственных программах.

Впервые проблема открытости органов государственного управления перед гражданами и обществом была поднята в Послании Президента РК народу Казахстана в октябре 1997 года: «Привычки к вмешательству во все дела, ненужный и вредный ореол таинственности, приводящий к укрытию информации от общества ... вот тот далеко не полный букет "качеств" нашей бюрократии ...».

Прозрачность исполнительной ветви власти станет нормой при условии разграничения полномочий между местными представительными и исполнительными органами государственного управления – такой постулат был заложен в февральском Послании народу Казахстана 2005 года.

В Послании от 28 февраля 2007 года, Президент прямо поручает Правительству и акиматам разработать комплекс мер, направленных на повышение прозрачности и подотчетности их деятельности.

В следующем Послании от 6 февраля 2008 года, планируется проведение административной реформы системы госуправления с учетом принципов результативности, прозрачности и подотчетности обществу. Основной акцент при этом смещен на дальнейшее развитие кадрового отбора на государственную службу.

После длительной паузы, в своем Послании от 14 декабря 2012 года, Президент выдвигает довольно спорное утверждение о том, что созданная система подбора кадров обеспечила высокий уровень профессионализма и прозрачность деятельности государственного аппарата.

Относительно вышеупомянутого утверждения в ходе данного исследования будут приведены контрпримеры, свидетельствующие об обратном.

В ноябре 2015 года в Казахстане принимается специализированный законодательный акт, регулирующий вопросы доступа к информации. В данном законе имеется ряд новшеств, внедрение которых эксперты воспринимают позитивно, при этом, отмечается наличие пробелов, которые не устранены по настоящее время.

В рамках закона принимается ряд подзаконных актов, регулирующие

процедурные вопросы ограничения информации, а также создается консультативно-совещательный орган.

Несмотря на то, что в Послании от 2012 года провозглашена прозрачность работы государственного аппарата, в Послании от 5 октября 2018 года Президент критикует государственный аппарат за бюрократизм в сфере земельных отношений и строительства, в которой нет прозрачности, доступа населения и бизнеса к информации.

Поэтому, Глава государства предлагает снизить количество контактов госслужащих с населением в рамках оказываемых государственных услуг.

2 сентября 2019 года, в своем первом Послании народу Казахстана К.К.Токаев отметил, что главным приоритетом в работе государственного аппарата являются общественный диалог, открытость и оперативное реагирование на нужды людей.

Следует отметить, что в этом послании Глава государства проинформировал население о создании при его Администрации отдела по рассмотрению обращений граждан. Впоследствии аналогичные отделы будут созданы в Аппарате Правительства, центральных и местных исполнительных органах.

Своим Указом от 27 августа 2020 года, Глава государства утвердил Концепцию развития гражданского общества в РК, в описательной части которой отмечено, что одним из определений гражданского общества является всеобщая информированность при соблюдении права каждого гражданина на доступ к информации.

В заключительной части в качестве одного из результатов реализации Концепции отражено внедрение принципов «слышащего государства» в работу органов власти всех уровней, доступность государственных органов для граждан и институтов гражданского общества.

В своем Послании от 1 сентября 2020 года, Глава государства поручает Правительству разработать Закон «Об общественном контроле», целью которого являлось обеспечить открытость и подотчетность обществу государственных аппарата и квазигосударственного сектора.

Вместе с тем, упомянутый Закон был принят лишь по прошествии трех лет – в октябре 2023 года.

Помимо этого, в этом же Послании Президент отмечает, что открытость информации о решениях государственных органов будет содействовать конструктивному диалогу с гражданским обществом и поручает принять законопроект по вопросам доступа к информации.

С момента вступления на пост Главы государства, К.К. Токаев в каждом своем послании отмечал необходимость построения эффективного диалога между обществом и государством на основе концепции «Слышащего государства».

Данная концепция опирается на принципы построения эффективного диалога государства с гражданами, оперативное реагирование на запросы населения, пересмотр внутренних процедур государственного управления и

снижение бюрократизма и волокиты при оказании услуг.

В рамках концепции пересмотрен формат проведения отчетных встреч акимов регионов с населением, созданы структурные подразделения по работе с обращениями граждан, определены структурные подразделения или должностные лица, уполномоченные на проведение внутреннего мониторинга и координацию за обеспечением доступа общественности к информации

Очевидно, что в последующих стратегических документах также будут отражены вопросы открытости и прозрачности деятельности государственных институтов управления, доступности информации для общества.

2.2 Анализ текущего состояния сферы доступности информации и открытости государственных органов

Декларируемое намерение государства в сторону открытости и прозрачности работы государственных органов, а также принимаемые им меры требуют проведения соответствующего анализа их эффективности по отношению к обществу, гражданам и другим субъектам.

Анализ проведенного социологического опроса среди граждан РК показал, что в обществе сложилась неоднозначная позиция по вопросу открытости государственного аппарата и доступности информации.

В рамках анализа были опрошены 236 респондентов, из которых 60,6% женщины и 39,4% мужчины.

Значительная часть опрошенных проживает в городской местности (69,1%), тогда как в сельской местности – 30,9%.

Опросом охвачены все возрастные категории (Рисунок 1).

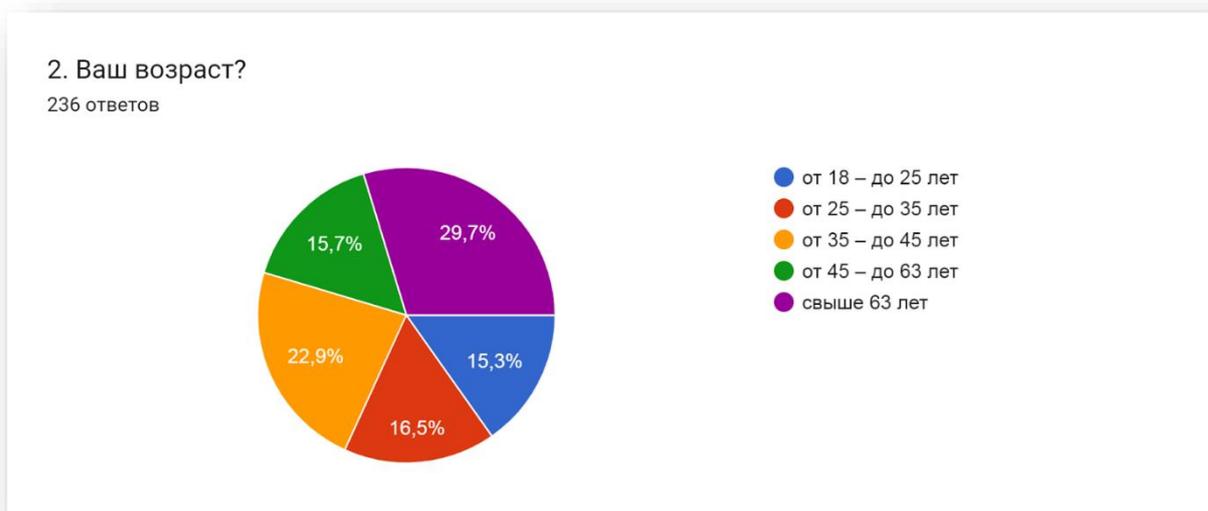


Рисунок 1 – Охваченные опросом возрастные категории

Примечание – составлено автором на основании проведенного опроса

Большая часть опрошенных работает на государственной службе (34,7%), а также являются самозанятыми (31,4%).

В рамках опроса респонденты ответили на вопрос: через какие каналы получаете информацию? (Рисунок 2).



Рисунок 2 – Каналы получения информации гражданами РК

Примечание – составлено автором на основании проведенного опроса

Опрошенные нами респонденты получают информацию посредством социальных сетей (54,7%) и СМИ (26,7%), тогда как используют порталы электронного правительства всего лишь 11,4% респондентов, а с письменными обращениями в государственные органы обращались и вовсе 7,2% опрошенных.

Данные показатели показывают высокий уровень проникновенности социальных сетей в жизнь казахстанцев, а также непопулярность имеющихся государственных электронных сервисов.

Одной из гарантий государства, закрепленных в Законе «О доступе к информации» является право обращения в государственный орган с запросом о предоставлении информации. В рамках проведенного опроса респондентов, мы надеялись получить данные об обращениях с запросами, а также об удовлетворенности опрошенных полученными ответами государственных органов.

Так, с запросами о предоставлении информации обращались 44,1%, не обращались 49,2%, планируют обратиться 6,8% респондентов.

При этом, более одной трети респондентов оценивают полученные ответы как качественные, содержательные и своевременные, тогда как 9,3% респондентов остались неудовлетворенными полученными ответами (оценка по 5-ти бальной шкале) (Рисунок 3).

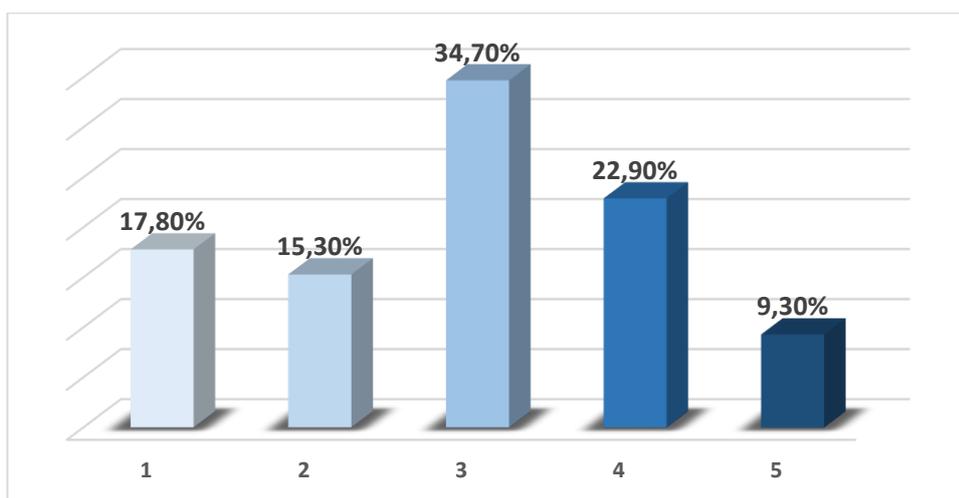


Рисунок 3 – Степень удовлетворенности ответами государственных органов респондентами

Примечание – составлено автором на основании проведенного опроса

Исходя из тематики настоящего магистерского проекта, респондентам предложили оценить степень открытости государственных органов перед обществом.

Итоги опроса показали, что 14,4% респондентов считают государственные органы максимально открытыми, тогда как 7,6% опрошенных придерживаются мнения о полной закрытости государственного аппарата и непрозрачности их деятельности.

В данном контексте следует учитывать тот факт, что почти 1/3 респондентов работают на государственной службе и соответственно могут быть субъективны в вопросе открытости или напротив, закрытости государственных органов, сотрудниками которых они являются. Несмотря на это, если суммировать показатели шкалы с баллами от 1 до 3, то 69,9% респондентов считают, что государственные органы скорее закрыты, чем открыты перед обществом (Рисунок 4).

8. Оцените пожалуйста насколько открыты и подотчетны государственные органы обществу (от 1 до 5, где 1-полностью закрыты, 5 – максимально прозрачны и открыты)?

236 ответов

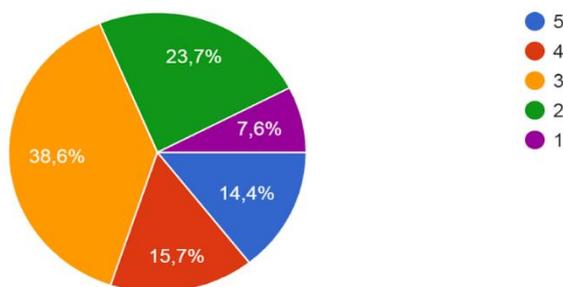


Рисунок 4 – Степень открытости государственных органов по мнению респондентов

Примечание – составлено автором на основании проведенного опроса

С целью выявления причин закрытости государственного аппарата, респондентов попросили конкретизировать свою точку зрения и сформулировать ответ на вопрос «по какой причине государственные органы закрывают информацию о своей деятельности?». Так, 36% опрошенных выделили бюрократизм, 25% - коррупцию, 22% респондентов отметили преследование государственными органами своих узковедомственных интересов.

Таким образом, принятый в 2022 году Указ Главы государства о мерах по дебюрократизации государственного аппарата не улучшил открытость и транспарентность государственной службы, так как более трети опрошенных респондентов выделяют бюрократизм как первопричину закрытости государственных органов.

Респондентам предложили определить способы, позволяющие улучшить открытость государственных органов перед гражданами и обществом.

35,2% опрошенных предложили автоматизировать все данные государственных органов и разместить их на общедоступных информационных сервисах, 30,5% предлагают создать общественный контролирующий орган, наделенный функцией мониторинга открытости государственных органов, 16,5% респондентов считают необходимым дебюрократизировать государственный аппарат, 14,8% принять соответствующие законодательные поправки.

Исходя из вышеперечисленных предложений, можно сделать определенные выводы (Таблица 4).

Таблица 4 – Контент-анализ проведенного социологического опроса

ВЫВОД	ПРИЧИНА	ПОСЛЕДСТВИЯ
Респонденты слабоинформированы о функционировании порталов электронного правительства, таких как «Открытые НПА», «Открытый бюджет», «Открытый диалог» и др.	1) недостаточный уровень разъяснительной работы государственных органов 2) неудобство пользования порталами (отсутствие версии для мобильных устройств, недружелюбный для пользователей интерфейс и пр.)	Даже при наличии необходимого функционала, а также размещения необходимой информации, порталы будут оставаться невостребованными. В данном случае, остро встает вопрос целесообразности их финансирования.

Продолжение Таблицы 4

ВЫВОД	ПРИЧИНА	ПОСЛЕДСТВИЯ
Опрошенные считают необходимым создание органа, наделенного функцией контроля и мониторинга открытости государственных органов. Органы с аналогичным функционалом по внешней апелляции уже существуют в ряде зарубежных стран	1) отсутствие соответствующего законодательного обеспечения 2) непринятие необходимого политического решения	Отсутствие надзорного и контролирующего органа приводит к игнорированию государственными органами норм законодательства о доступе к информации, так как за их нарушения не следуют определенные понуждающие санкции, которые могли быть приняты в случае функционирования независимого органа
Необходимо продолжить усилия по дебюрократизации государственного аппарата, а также усовершенствовать национальное законодательство в сфере доступности информации	1) сложившееся бюрократия в государственном аппарате, нежелание брать на себя ответственность за принятие управленческих решений 2) правовые пробелы и упущения, связанные с внесением лишь точечных поправок в законодательство, тогда как требуется более концептуальный пересмотр правовых актов в сфере доступности информации	Продолжающаяся бюрократия, а также волокита приводит к низкой эффективности деятельности государственного аппарата. Правовые пробелы способствуют преследованию узковедомственных интересов, что в целом отражается на доступности информации для общества.
Примечание – Составлено автором на основании проведенного социологического опроса		

С целью проведения наглядного эмпирического эксперимента, был подготовлен запрос в центральные государственные органы о предоставлении информации по расходованию средств из государственного бюджета на оплату работы (труда) государственных служащих на 2023 год.

При подготовке и направлении запроса, мое собственное позиционирование осуществлялось в качестве физического лица, без указания статуса в качестве обучающегося Академии или должности в государственном органе. Таким образом достигалась возможность беспристрастного рассмотрения запроса без учета статуса или положения запрашивающего информацию лица (Приложение 1).

В запросе мною были запрошена следующая информация: «Данные по расходованию средств из республиканского бюджета предусмотренные на оплату работы (труда) государственных служащих центрального аппарата и комитетов (включая территориальные подразделения) за 2021-2022 годы».

Данная информация, в соответствии с положениями Закона «О доступе к информации» не подлежит ограничению, если только эта информация не

является государственным секретом.

Вместе с тем, исходя из предоставленных ответов, из 22-ух центральных государственных органа, запрашиваемую информацию предоставили только 10, оставшиеся 12 указали различные причины невозможности предоставления запрошенной информации (Таблица 5).

Таблица 5 – Сводные данные по информации, предоставленной государственными органами в ответ на направленный запрос

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН	ПРЕДОСТАВИЛИ ЗАПРОШЕННУЮ ИНФОРМАЦИЮ	КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ОТВЕТОВ
АДГС	да	Согласно информации АДГС, фонд оплаты труда на 2021 год - 2,8 млн. тенге, на 2022 год - 3,1 млн.тенге
АЗРК	да	Фонд оплаты труда Агентства в 2021 году составил 665 251,0 тыс. тенге, в 2022 году -1 269 230,5 тыс. тенге
АРРФР	нет	Госорганом даны разъяснения общего характера, без приведения конкретных ссылок на НПА
АСПиР	нет	Госорганом даны разъяснения общего характера, без приведения конкретных ссылок на НПА. Помимо этого, в ответе приведена ссылка на портал «Открытый бюджет», которая неактивна.
МВД	нет	Данный госорган отказался предоставить информацию сославшись на Единую системы оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, которая утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 16 октября 2017 года № 646-дсп (далее по тексту – Система оплаты труда)
МЗ	да	Фонд оплаты труда в 2021 году - 20 875 370,5 тысяч тенге. За 2022 год, данные МЗ не смог предоставить, т.к. консолидированная финотчетность еще не была на тот момент составлена.
МИИР	нет	Госорган в своем ответе не указал какие-либо ссылки на НПА, согласно которым определены основания отказа от предоставления информации
МИОР	нет	Данный госорган отказался предоставить информацию сославшись на Систему оплаты труда
МКС	нет	Данный госорган отказался предоставить информацию сославшись на Систему оплаты труда
МНВО	да	Фонд оплаты труда центрального аппарата и комитетов Министерства составляет 587 333,5 тыс. тенге за 2022 год
МНЭ	да	Фонд оплаты труда на 2021 год – 2 621,4 млн. тенге, на 2022 год – 4 398,4 млн. тенге
МП	нет	Данный госорган отказался предоставить информацию сославшись на Систему оплаты труда
МСХ	да	Фонд оплаты труда на 2021 год 8,2 млн тенге, на 2022 год – 13,6 млн тенге
МТИ	да	За 2021 год на оплату работы (труда) государственных служащих центрального аппарата и комитетов (включая территориальные подразделения) было использовано 788,1 млн.тенге. За 2022 год – 1 648,7 млн.тенге

Продолжение Таблицы 5

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН	ПРЕДОСТАВИЛИ ЗАПРОШЕННУЮ ИНФОРМАЦИЮ	КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ОТВЕТОВ
МТСЗН	да	На оплату работы (труда) государственных служащих центрального аппарата Министерства, Комитета труда и социальной защиты (включая территориальные подразделения) и Комитета миграции из республиканского бюджета предусмотрено финансирование в общей сумме 6 094 468,00 тыс. тенге, в том числе: - 2021 г. – 2 535 246,00 тыс.тенге; - 2022 г. – 3559 222,00 тыс. тенге.
МЧС	нет	Госорган в своем ответе не указал какие-либо ссылки на НПА, согласно которым определены основания отказа от предоставления информации.
МЭ	нет	Данный госорган отказался предоставить информацию сославшись на Систему оплаты труда
МЭГПР	нет	Госорган в своем ответе не указал какие-либо ссылки на НПА, согласно которым определены основания отказа от предоставления информации.
МФ	да	Расходы на оплату труда в 2021 году составили 52 123 367,7 тыс.тенге
МЦРИАП	да	Расходы на оплату работы (труда) государственных служащих центрального аппарата и комитетов (включая территориальные подразделения) за 2021 год составил 1 241,9 тыс.тенге, за 2022 год – 2 047,4 тыс.тенге.
МЮ	нет	Госорган конкретную запрашиваемую сумму не предоставил, при этом в ответе отражена ссылка на портал «Открытого бюджета» без дальнейшей навигации и пояснений.
МИД	нет	Данный госорган отказался предоставить информацию сославшись на Систему оплаты труда
Примечание – Составлено автором на основании информации предоставленной государственными органами		

Вместе с тем, статьей 3 Закона «О доступе к информации» (далее – Закон), установлено, что положения Закона действуют по общественным отношениям, связанным с вопросами доступа к информации и не действуют в отношении информации с ограниченным доступом.

При этом доступ подлежит ограничению в отношении информации, относящейся к государственным секретам, банковской, семейной и личной, а также коммерческой тайне, тайне медработника и другим, содержащей персональные данные, а также в отношении служебной информации с пометкой «Для служебного пользования».

Однако согласно статье 6 Закона, информация о формировании, а также расходованию средств из государственного бюджета не подлежит ограничению, если только это не информация, содержащая государственные секреты.

Вышеотмеченные 12 государственных органа отказавшие в предоставлении информации, в качестве причины наличие сведений, содержащих государственные секреты не указали, таким образом, данными ведомствами были допущены нарушения требований действующего законодательства.

Таким образом, итоги проведенного эмпирического эксперимента согласуются с вышеперечисленными выводами, где:

- по причине наличия не единообразной правоприменительной практики, значительной частью государственных органов центрального уровня допускаются нарушения требований законодательства;

- общественность слабо информирована о реализованных сервисах и информационных ресурсах, на которых концентрируются государственные данные;

- бюрократизм и несовершенство национального законодательства являются одними из причин закрытости государственных органов перед обществом.

В настоящее время, в Казахстане сформирована правовая база, созданы отдельные элементы, регулирующие сферу доступности информации.

В Закон «О доступе к информации», принятом в 2015 году, поправки вносились 15 раз, большей частью уточняющего характера.

В Законе даны определения основным понятиям, применяемым в данной сфере, перечислены основные принципы доступности информации, приведены причины ограничения доступа к информации, а также перечень информации, к которой доступ не может подлежать ограничению.

Помимо этого, в Законе установлены права пользователя информации (физическое или юридическое лицо), обладателя информации (государственный орган, организация или должностное лицо) и их обязанности, а также способы обеспечения доступа к информации.

Отдельной нормой закреплена обязанность руководителей центральных исполнительных органов, регионов и руководителей национальных ВУЗов регулярно отчитываться перед населением.

Ряд положений регламентируют порядок размещения информации в СМИ, на интернет-ресурсах и портале электронного правительства.

В Законе предусмотрена возможность обжалования незаконного ограничения доступа к информации, кроме того установлена ответственность соответствующих должностных лиц за нарушения законодательства в данной сфере.

Законом регулируются вопросы создания и деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации (далее по тексту – Комиссия).

В реализацию Закона были приняты ряд подзаконных актов, которыми утверждены: положение о Комиссии, Правила отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и др. (таблица 6).

Таблица 6 – Перечень НПА, принятых в реализацию Закона «О доступе к информации»

№ п/п	НАИМЕНОВАНИЕ НПА	ФОРМА АКТА
1.	«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»	постановление Правительства
2.	«Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней»	постановление Правительства
3.	«Об утверждении Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации»	постановление Правительства
4.	«О создании Комиссии по вопросам доступа к информации»	приказ
5.	«Об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале открытых бюджетов»	приказ
6.	«Об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале оценки эффективности деятельности государственных органов»	приказ
7.	«Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов»	приказ
Примечание – Составлено на основании данных из информационной системы «Параграф»		

На момент принятия Закона, зарубежными экспертами отмечалась прогрессивность национального законодательства в сфере открытости информации, при этом акцентировалось внимание на двух аспектах, которые противоречили зарубежным стандартам в области доступности информации.

Во-первых, это наличие значительного объема исключений.

Так, согласно статье 3 Закона, его действие не распространяется на информацию с ограниченным доступом. При этом ограничивается информация, имеющая государственные секреты, семейную и личную, банковскую и коммерческую тайну, тайну медработника и другие, а также персональные данные и информация, имеющая пометку «Для служебного пользования».

В данном случае, широкие возможности для ограничения информации предоставляется через перевод информации в категорию «Для служебного пользования», так как в соответствии с пунктом 10 Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней, государственные органы разрабатывают ведомственные перечни служебных документов, подлежащих ограничению с пометкой «Для служебного пользования», которые затем утверждаются первым руководителем государственного органа.

Таким образом, прерогатива отнесения информации в категорию «Для служебного пользования» передается самим обладателям информации, что является, по своей сути, конфликтом интересов.

Во-вторых, затрудненная процедура обжалования незаконного ограничения информации, а также отсутствие независимого органа, наделенного полномочиями по рассмотрению жалоб граждан.

Сам порядок обжалования в Законе не отражен, в нем имеется отсылочная норма на АППК.

Нормами АППК установлен двухэтапный порядок обжалования действий государственного органа: досудебный и судебный.

Досудебное обжалование осуществляется путем подачи жалобы в орган, отказавшем в предоставлении информации, который в свою очередь, направляет данную жалобу в вышестоящий государственный орган или должностному лицу для рассмотрения.

После досудебного обжалования возможно обращение в административный суд.

Подача жалобы возможна в письменном виде почтовой связью, а также в электронном виде посредством информационной системы «Е-өтініш».

Из процедуры исключена возможность обращения в независимый от исполнительной или судебной ветвей власти орган, наделённого полномочиями по рассмотрению жалоб, контролю за деятельностью государственных органов в сфере доступности информации ввиду его отсутствия.

Следует отметить, что институционально в Казахстане при МКИ действует Комиссия, которая является консультативно-совещательным органом, созданной в целях реализации функций учета и защиты интересов общества в сфере доступности информации, а также с целью удовлетворения потребностей пользователей информации [23].

Выработка предложений по: вопросам доступности информации, совершенствованию законодательства, снижению излишнего документооборота через размещение в открытом доступе информации, а также обеспечению обладателями информации информационной открытости являются задачами Комиссии.

В состав Комиссии включены депутаты Парламента, представители государственных органов, научных и неправительственных организаций, а также лица, имеющие научные или экспертные знания в данной сфере.

Комиссией руководит Министр культуры и информации, а функции рабочего органа осуществляет МКИ.

Вместе с тем, согласно Правилам образования, деятельности и упразднения консультативно-совещательных органов при Правительстве РК, которые утверждены постановлением Правительства РК от 16 марта 1999 года №247, решения, отраженные в протоколе заседания консультативно-совещательного органа, носят рекомендательный характер [24].

Таким образом, решения Комиссии являются не обязательными к применению. Более того, в функционале Комиссии не предусмотрены полномочия по рассмотрению жалоб граждан о нарушении законодательства о доступе к информации государственными органами.

Несмотря на принятие в свое время прогрессивного законодательства в

сфере доступности информации, в настоящее время данная сфера находится в стагнации. Данное утверждение подтверждается результатами Казахстана в общемировых рейтингах.

Глобальный рейтинг права на информацию (The Right to Information Rating) определяет стабильность правовой базы сферы доступа к информации на основе 61 дискретного показателя разделенных на 7 основных категорий: право доступа, сфера действия, процедура запроса, исключения и отказы, апелляции, санкции и меры защиты, а также рекламные меры [26].

Согласно данным RTI, Казахстан в прошлом 2022 году набрал 60 баллов из возможных 150 (таблица 7).

Таблица 7 – позиции Казахстана в Глобальном рейтинге права на информацию

	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год
Казахстан	61 балл	61 балл	61 балл	61 балл	60 баллов
Примечание – Составлено на основании данных Глобального рейтинга права на информацию (The Right to Information Rating)					

Как мы можем видеть, Казахстан на протяжении последних 5 лет не набирал более 61 балла.

Если суммировать все вышеперечисленное, можно прийти к следующему выводу: в Казахстане принято соответствующее законодательство в сфере доступности информации, но имеется ряд исключений, которыми чрезмерно ограничивается информация. Действует институциональный механизм, но этот механизм подчинен исполнительной ветви власти и не полномочен рассматривать и контролировать сферу доступности информации.

Следует отметить также последние новеллы в законодательстве РК.

Так, Главой государства 2 октября 2023 года были подписаны поправки в Закон «О доступе к информации», согласно которым вводится понятие «стандарта открытости обладателей информации».

При этом МКИ наделяется компетенцией по разработке и утверждению данного стандарта. Стандартом открытости обладателей информации признается перечень определенных требований, которая устанавливается по отношению к определенной области общественных отношений и направленная при этом, на раскрытие деятельности обладателей информации и обеспечение доступности необходимой для граждан информации [25].

Поправка вводится в действие 4 апреля 2024 года, и соответственно только после этой даты будет разработан и утвержден данный стандарт.

3. МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ И ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН С УЧЕТОМ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

Обобщив международный опыт с проведением сравнительного анализа базовых принципов (Таблица 1) с национальным законодательством Казахстана, можно констатировать следующее (Таблица 8).

Таблица 8 – Базовые принципы доступности информации РК

КАЗАХСТАН		
Базовый принцип	Соответствие международному законодательству	Примечание
право человека запрашивать информацию	+	Статья 20 Конституции РК закрепляет право каждого получать и распространять информацию.
обязанность государства предоставлять информацию обществу и человеку	+	Статья 9 Закона «О доступе к информации» обязывает обладателей информации обеспечивать доступ к информации
исключения, позволяющие государству ограничивать предоставление информации	-	Статья 1 Закона «О доступе к информации» закрепляет понятие «информации с ограниченным доступом», к которой отнесены несколько видов информации.
внутреннее обжалование (внутренняя апелляция) действий государственного органа	-	Внутреннее обжалование формализовано, однако в практической плоскости является конфликтом интересов, так как жалоба на действия обладателя информации направляется в вышестоящий орган, которому подчинен обладатель информации.
внешнее обжалование действий государственного органа	-	В Казахстане отсутствует независимый от исполнительной ветви власти орган, который был бы наделен соответствующим статусом и полномочиями
проактивное размещение информации	-	Действуют порталы электронного правительства, но по причине отсутствия регламентирующих документов, остается острым вопрос актуализации, размещаемой на них информации. Кроме того, деятельность порталов не освещается среди населения.
ответственность должностных лиц за незаконный отказ в предоставлении информации	-	Ответственность предусмотрена только административного характера, причем в отношении ограниченного круга лиц.
Примечание – Составлено автором на основании проведенного обзора законодательства Казахстана		

Остановимся подробнее на каждом из вышеуказанных направлений.

право человека запрашивать информацию у государственных органов

Национальное законодательство, как и аналогичные правовые акты зарубежных стран наделяет любого человека (без каких-либо дискриминационных исключений) или представителя юридического лица запрашивать и получать необходимую ему информацию.

Так, согласно статье 20 Конституции РК, каждый человек наделен правом без каких-либо ограничений получать, а также распространять информацию способом, не запрещенным законом.

Аналогичные нормы закреплены и в Законе «О доступе к информации».

В данном случае, можно говорить о некотором соответствии национального законодательства нормам законодательства в сфере доступности информации зарубежных стран.

обязанность государственных органов отвечать на запросы и предоставлять информацию

Статьи 9 и 10 Закона «О доступе к информации» обязуют обладателей информации (в т.ч. государственные органы) обеспечивать доступ к информации, а также предоставлять достоверную и полную информацию. Государственные органы обязаны предоставлять информацию путем ее размещения в СМИ, интернет-ресурсах и портале электронного правительства, а также в ответ на поступивший запрос.

На законодательном уровне соответствующие обязанности обладателей информации закреплены и согласуются с аналогичными положениями зарубежных стран.

исключения

Обобщая положения законодательных актов зарубежных стран, можно выделить следующие допустимые исключения: это национальная безопасность; международные отношения; общественное здравоохранение; предотвращение, расследование и судебное преследование правонарушений; коммерческие и иные экономические интересы; правосудие; сохранение окружающей среды.

В Казахстане предусмотрена возможность ограничения информации в большей мере, чем это предусмотрено Законом, так как руководители государственных органов наделены полномочиями по утверждению сведений с пометкой «Для служебного пользования», что автоматически исключает такие сведения из сферы действия Закона.

Вопрос наличия широкого круга исключений, по которым информация может ограничиваться, остается актуальным по настоящее время и выносится в качестве рекомендации по отношению к Казахстану различными международными организациями, в т.ч. ОЭСР.

внутреннее обжалование действий государственного органа

В Законе отсутствует регламентация действий лица по внутреннему обжалованию факта ограничения информации. При этом в Законе установлена отсылочная норма на АППК, согласно которой обжалование производится в

вышестоящий орган или в судебном порядке, что по своей сути не является внутренней апелляцией.

Следует отметить, что Закон обязует государственные органы и других обладателей информации сформировать структурное подразделение или определить лицо, уполномоченное на проведение внутреннего мониторинга и координации за обеспечением доступа общественности к информации.

Вместе с тем, такая институционализация в виде уполномоченного структурного подразделения или лица в должной мере не реализована в вопросе внутреннего обжалования незаконного ограничения информации.

Тогда как в законодательстве зарубежных стран вопросы внутренней апелляции отражены в достаточно детализированном виде.

внешнее обжалование действий государственного органа

Механизм внешней апелляции в Казахстане реализован посредством обжалования в вышестоящем государственном органе или судебном порядке. В зарубежных странах действует несколько иной порядок обжалования действий государственных органов, ограничивающих информацию: внутренняя апелляция, внешняя апелляция в независимом надзорном органе, а также в судебном порядке.

В зарубежных странах, с целью исключения субъективного рассмотрения жалоб, а также риска возможного давления со стороны исполнительных органов власти, создаются независимые от правительств органы, подчиненные представительным органам власти, по большей части Парламентам.

При этом члены такого органа назначаются таким образом, чтобы они были защищены от каких-либо вмешательств и имели гарантии пребывания в должности, с защитой от произвольного увольнения (правовой иммунитет).

Надзорный орган отчитывается перед Парламентом, который также утверждает его бюджет, что позволяет обеспечить его финансовую независимость от исполнительной ветви власти.

Решения независимого надзорного органа являются обязательными для всех обладателей информации, в т.ч. государственных органов.

Помимо этого, внешний апелляционный орган имеет право издавать предписания, включая требования по раскрытию информации.

Внешний апелляционный орган наделяется правом налагать структурные меры реагирования на обладателя информации, например, проводить дополнительное обучение или совершенствовать управление документацией.

Вместе с тем, механизм внешнего надзорного (апелляционного) органа в Казахстане отсутствует.

проактивное размещение информации

В зарубежных странах с целью снижения количества направляемых запросов реализуют принцип проактивного размещения информации.

Данный принцип состоит из нескольких последовательных действий, таких как: сбор и обработка данных по запросам о предоставлении информации; анализ тематики запросов; категоризация тематики запросов; формирование перечней информации, подлежащих размещению на интернет-ресурсах;

фактическое размещение информации.

Проактивное размещение информации значительно снижает необходимость направления запроса обладателю информации, так как вся необходимая информация находится в открытом доступе.

В Казахстане был сформирован и утвержден Единый перечень данных государственных органов, подлежащих размещению на интернет-портале открытых данных.

В данном перечне в виде списка перечислялись данные, размещение которых закреплялось за соответствующими государственными органами, устанавливались сроки размещения информации и ее актуализации.

Вместе с тем, в настоящее время данный перечень поставлен на утрату, и вместо него в виде приказа Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 14 июня 2023 года № 246-НҚ принят новый перечень.

В свою очередь, имеются проблемные вопросы организационно-технического характера в отношении порталов электронного правительства.

Данные вопросы были изучены в ходе прохождения практики в центральном (Министерство юстиции) и местном (аппарат акима Костанайской области) исполнительных органах.

Государственные органы размещают информацию и взаимодействуют с общественностью посредством следующих компонентов (порталов):

- «Открытые данные»;
- «Открытые бюджеты»;
- «Открытые НПА»;
- «Открытый диалог».

На компоненте «Открытые данные» (<https://data.egov.kz>) – размещаются в машиночитаемом виде данные, продуцируемые государственными органами, что позволяет общественности получать достоверные данные для дальнейшего их применения в своей деятельности.

Портал «Открытые НПА» (<https://legalacts.egov.kz>) – публичное обсуждение проектов НПА, находящиеся в разработке.

Портал «Открытый диалог» (<https://dialog.egov.kz>) предназначен для реализации обратной связи между гражданином и государственным органом.

Портал «Открытые бюджеты» (<https://budget.egov.kz>) способствует развитию гражданской позиции через реализацию общественного контроля за расходованием государственного бюджета.

Полученные в ходе социологического опроса данные, а также информация, собранная в ходе практики показали наличие следующих проблемных вопросов.

- недостаточное нормативное регламентирование. Изучение регламентов Министерства юстиции и акимата Костанайской области показало, что в данных регулирующих документах не отражены процедурные вопросы размещения информации на порталах электронного правительства, не указаны ответственные лица и их функциональные обязанности.

- не информированность населения о деятельности порталов электронного правительства.

Так, социологический опрос показал, что почти треть респондентов никогда не использовали вышеперечисленные порталы (Рисунок 5).



Рисунок 5 – Использование гражданами коммуникационных платформ
Примечание – составлено автором на основании проведенного опроса

Наличие большого количества разных порталов и интернет-ресурсов приводит к путанице при поиске необходимой информации и создает неудобство для пользователей информации.

К примеру, введя в поисковом ресурсе (google.kz) запрос: «электронное правительство РК», необходимые нам порталы электронного правительства в результатах поиска отсутствуют.

- организационное обеспечение. В государственных органах допускаются факты несвоевременного размещения, не актуализации размещенной информации либо вовсе не размещение информации на порталах электронного правительства.

Так, за Министерством юстиции были закреплены 44 наборов открытых данных, предназначенных для размещения на периодической.

При этом, Министерством юстиции:

31 – набора данных были размещены, а также актуализированы в установленные сроки;

12 – набора были размещены с просрочкой либо несвоевременно актуализируются;

1 – набор данных на портале не размещен («Статистические данные по перемене ФИО в разрезе регионов за последние 5 лет»).

На портале электронного правительства представлена сводная информации по всем центральным государственным органам за 2022 год (Рисунок 6).

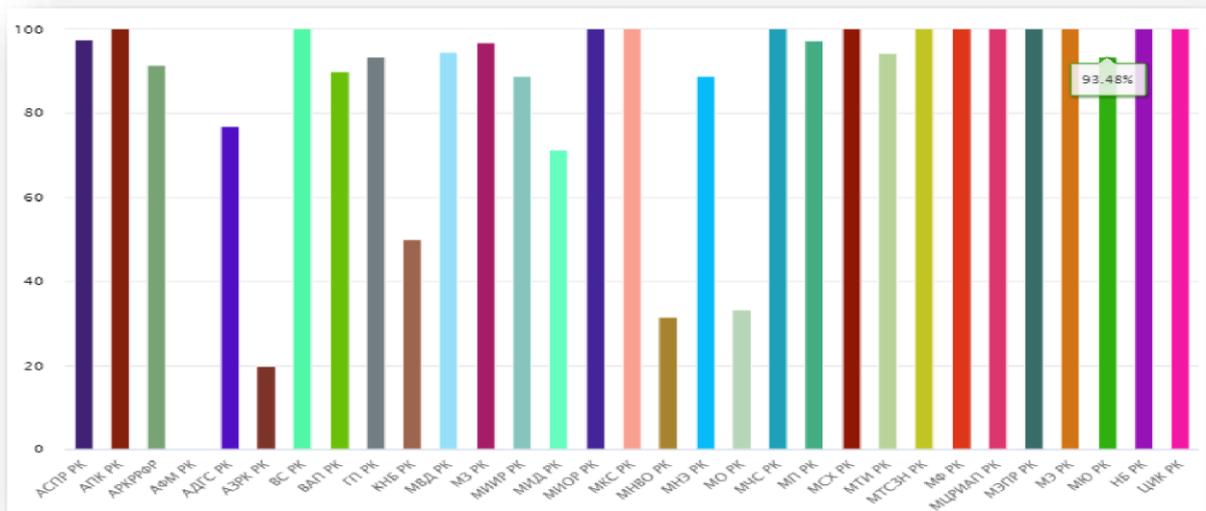


Рисунок 6 – Информация по размещенным наборам данных в разрезе госорганов

Примечание – составлено на основании данных портала «Оценка эффективности государственных органов» (<https://evaluation.egov.kz>)

Ввиду размещения не всех наборов данных, показатель Министерства юстиции составил 93,48%.

Не размещение или несвоевременное размещение информации является следствием недостаточного контроля со стороны уполномоченных на это должностных лиц.

ответственность должностных лиц за незаконный отказ в предоставлении информации

В сфере доступа к информации ответственность предусмотрена только в административном порядке.

Так, согласно статье 456-1 КоАП РК незаконный отказ в предоставлении информации либо предоставление ложной информации по запросу пользователя информации влечет штраф:

- на должностных лиц и некоммерческие организации – в размере 30 МРП;
- субъектов малого, среднего и крупного предпринимательства – 30, 50 и 100 МРП соответственно.

Незаконное отнесение должностными лицами информации, не подлежащей ограничению к информации с ограниченным доступом наказывается штрафом в размере 20 МРП.

Изучив вышеперечисленные санкции законодательства об административных правонарушениях, можно сделать 2 вывода:

- сужение круга лиц, ответственность которых предусмотрена КоАП РК, так как согласно Закону «О доступе к информации» в категорию обладателей информации отнесены органы исполнительной, представительной и судебной власти, местного самоуправления и местного государственного управления, государственные учреждения, не являющиеся при этом государственными

органами, юридические лица получающие финансирование из государственного бюджета, квазигосударственный сектор, государственные монополии, прочие юридические лица, тогда как согласно КоАП РК ответственность предусмотрена: в первом случае – в отношении должностных лиц, субъектов малого, среднего и крупного предпринимательства, некоммерческих организаций, во втором – лишь в отношении должностных лиц.

- в КоАП РК не предусмотрены санкции за другие виды ограничения информации. Так, отсутствует ответственность за несвоевременное размещение, актуализацию данных, размещаемых на интернет-страницах обладателей информации, в случае, если такие данные подлежат размещению, также не предусмотрена ответственность за ограничение доступа к информации, оглашаемой на открытых заседаниях, совещаниях обладателей информации.

Ответственность в виде наложения денежного штрафа является общепринятой в большинстве зарубежных странах.

К примеру, законодательством о публичной информации Эстонии установлен денежный штраф в размере до 1 200 евро. В государствах с английской правовой системой степень ответственности находится в зависимости от множества факторов и меняется в широком диапазоне (от денежных штрафов до понуждения к выполнению соответствующих действий).

Как мы видим, в зарубежных странах сложилась довольно гибкая система наказаний в виде значительного размера денежных штрафов или понуждающих мер.

Рекомендательная часть с краткими выводами и практическими рекомендациями по данному исследованию

По результатам проведенного исследования были сформированы следующие выводы, а также рекомендации, направленные на дальнейшее совершенствование сферы доступности информации и открытости государственных органов:

1. **Законодательный блок.** Анализ международного опыта раскрывает широкие возможности для их имплементации в национальное законодательное и правоприменительное поле.

К примеру, в правовых актах отдельных стран ОЭСР конкретно определены процедурные вопросы подачи запросов и предоставления ответов по ним, оговорены исключения, согласно которым информация подлежит ограничению, а также установлено положение, в соответствии с которым, обладатель информации в случае принятия решения об отказе в предоставлении информации обязан указать точные правовые основания и причины, с уведомлением об этом решении запрашивающего информацию лица.

В свою очередь, точечные поправки в Закон «О доступе к информации» вносимые до настоящего времени не решили и не решат сложившиеся пробелы в исследуемой сфере.

В этой связи, рекомендуется рассмотреть разработанные поправки в кодексы, законодательные и подзаконные акты (Таблица 9) (Приложение 2).

Таблица 9 – Перечень законодательных и подзаконных актов, в которые предлагается внести поправки

НАИМЕНОВАНИЕ АКТА	НЕОБХОДИМЫЕ ПОПРАВКИ
КоАП РК	Касательно увеличения размера денежных штрафов за нарушения законодательства о доступе к информации, а также расширения перечня лиц, на которых налагается ответственность за нарушения соответствующей санкции КоАП РК
АППК РК	Исключение из АППК РК норм о внутренней апелляции по жалобам на незаконное ограничение информации с переносом соответствующих норм в отраслевой закон
Закон «О доступе к информации»	Конкретизация норм об исключениях, включение положений о создании и деятельности независимого органа уполномоченного к рассмотрению жалоб на ограничение информации, включение норм о внутренней и внешней апелляции, введение понятия о «проактивном» размещении информации,
«Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней»	Исключение норм о полномочиях первых руководителей по утверждению перечней информации, имеющих соответствующую пометку «Для служебного пользования»
«О создании Комиссии по вопросам доступа к информации»	Переподчинение Комиссии Мажилису (Сенату) Парламента и его переименование
Примечание – Составлено автором	

Так, предлагается пересмотреть нормы КоАП РК в части расширения круга лиц, ответственность которых наступает в случае нарушения законодательства о доступе к информации, а также расширить перечень санкций, по которым наступает ответственность административного характера (несвоевременное размещение, актуализация данных, размещаемые на интернет-ресурсах обладателей информации, ограничение доступа к информации, оглашаемой на открытых заседаниях, совещаниях обладателей информации).

Кроме того, в пакет поправок включен вопрос переподчинения Парламенту РК внешнего апелляционно-надзорного органа, наделенного компетенцией по мониторингу выполнения требований законодательства о доступе к информации.

Как указано в преамбуле данной рекомендации, предлагается использовать действующую институцию – Комиссию по вопросам доступа к информации, переподчинив ее Парламенту РК.

Предложенный вариант потребует внесения соответствующих поправок в законодательство и выделения бюджетных средств на функционирование

данного органа.

Кроме того, так как в национальном законодательстве отсутствует понятие и регулирование вопроса проактивного размещения информации, предлагается включить в пакет поправок данный вопрос.

Ранее уже действовал единый перечень информации, который был поставлен на утрату актом Правительства и принят новый, утвержденный актом центрального исполнительного органа. В рамках данной рекомендации полагаем возможным вернуться к данному вопросу путем пересмотра действующего перечня, в котором отразить все необходимые для общества данные. При этом, при формировании данного перечня неперенным условием должно быть участие институтов гражданского общества.

После включения понятия о проактивном размещении информации на государственных интернет-ресурсах, в т.ч. порталах электронного правительства в правовое поле, предлагается пересмотреть единый перечень данных посредством проведения анализа выходных данных обладателей информации, с закреплением ответственных лиц и сроков их размещения и актуализации.

Исходя из опыта реализации проактивного оказания государственных услуг, а проактивная услуга — это государственная услуга, оказываемая без заявления услугополучателя по инициативе услугодателя, требуется проведение предварительного анализа необходимости той или иной информации для граждан в частности и общества в целом. Вся цепочка предлагаемых действий отражена в последовательном алгоритме (Рисунок 7).



Рисунок 7 – Алгоритм действий по реализации проактивного размещения информации

Примечание – составлено автором

Перечень исключений предлагается закрепить на уровне законодательного акта, исключив прерогативу первых руководителей государственных органов по утверждению ведомственных перечней информации, подлежащих ограничению.

Как отмечалось в Таблице 9, нормы, согласно которым первые руководители могли ограничивать информацию предлагается поставить на утрату, при этом исключения отразить в Законе «О доступе к информации» как исчерпывающий перечень, без отсылочных норм на законодательные, подзаконные и иные акты.

Также предлагается пересмотреть статус и полномочия уполномоченных структурных подразделений или лиц государственных органов, наделив их функцией по рассмотрению жалоб на ограничение информации.

В 2020 году в Закон «О доступе к информации» были внесены изменения

и дополнения, согласно которым в центральных государственных органах, его комитетах и территориальных подразделениях, в местных государственных органах (включая городской и районный уровень) должны были быть определены уполномоченные подразделения или лица, наделенные функциями проведения внутреннего мониторинга и координации за обеспечением доступа к информации.

Рассмотрев функционал вышеупомянутых уполномоченных, отмечаем отсутствие полномочий по рассмотрению жалоб физических и юридических лиц на ограничение доступа к информации, то есть институт уполномоченных не включен в процедуру внутреннего обжалования (апелляции).

Включение этой институции в апелляционную процедуру потребует внесения изменений в АППК РК и Закон «О доступе к информации».

2. Международно-правовой блок. Предлагается подписать Письмо о намерениях по присоединению РК к Партнерству «Открытого правительства» (OGP) с последующим принятием соответствующих обязательств, поэтапная реализация которых позволит перейти из стадии стагнации в стадию планомерного развития сферы доступности информации (Приложение 4).

Проект Письма о намерениях подготовлен в соответствии с требованиями законодательства РК о международных договорах.

Сфера доступности информации и как следствие – открытость государственных органов требует внимания со стороны государства, так как открытый для общества государственный аппарат является одним из показателей демократичного государства.

Это внимание должно концентрироваться как на совершенствовании законодательства, так и на принятии организационных мер, совершаемых в комплексе.

Принятие мер неэффективно без четкого планирования, следованию плану действий, проведению самооценки и внешнего аудита.

Такой план действий возможно принять как в рамках Партнерства «Открытого правительства» (OGP), так и в самостоятельном режиме, что налагает на инструменты внешнего аудита дополнительную ответственность в части объективности получаемых результатов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Доступность информации для общественности и открытость государства перед гражданами находится в повестке вопросов, на решение которых органы государственного управления направляют определенные усилия.

Наличие специализированного законодательного акта и соответствующих подзаконных актов несомненно являлось преимуществом нашей страны в момент его принятия (2015 году).

Вместе с тем, аналогичные акты были приняты в большинстве стран мира, правительствами обеспечено формирование механизмов их реализации (правоприменительной практики).

Тогда как в нашей стране, изучаемая сфера вошла в стадию стагнации, когда нет прорывного или поступательного движения вперед, как, впрочем, отсутствуют и шаги в обратном направлении.

В Казахстане нормативно закреплены права граждан на получение информации, но исходя из проведенного социологического исследования и эксперимента, можно сделать вывод об их некоторой «декларативности».

Административная ответственность, предусмотренная законодательством, ограничена узким кругом, представленной государственными служащими и субъектами предпринимательства, что не охватывает весь перечень обладателей информации, предусмотренной законодательством.

Наличие консультативно-совещательного органа при Правительстве, наделенного функциями выработки рекомендаций не обеспечивает реализацию принципа внешнего, независимого рассмотрения жалоб граждан на ограничение информации.

В свою очередь, можно ожидать, что предлагаемые в рамках настоящего магистерского проекта решения позволят повысить открытость государственных органов и эффективность их деятельности, вовлечет общественные институты в процесс государственного управления, улучшит коммуникационную составляющую во взаимодействии общества и государства.

Рекомендации подразумевают разработку проекта закона и пакета подзаконных актов, его вынесение на рассмотрение Республиканской бюджетной комиссии (наличие затрат из государственного бюджета), проведение подготовительной и разъяснительной работы.

Помимо нормативного регулирования, потребуется принятие на высоком уровне политического решения в отношении вопроса присоединения РК к Партнерству «Открытого правительства» (OGP).

В случае присоединения к данному сообществу, все перечисленные рекомендации можно облечь в форму странового обязательства Казахстана, принятие которого предусмотрено требованиями Партнерства.

Все вышеуказанные выводы и рекомендации перечислены в Таблице 11.

Таблица 11 – Рекомендации

№ п/п	РЕКОМЕНДАЦИИ			
	Проблема	Решение	Результат	Форма завершения
1.	Внесение изменений и дополнений в законодательные акты РК по вопросам доступа к информации			
	Нарушения требований законодательства о доступе к информации обладателями информации, уклонение некоторыми обладателями информации от ответственности в следствии правового пробела	Увеличение размера штрафа за нарушения законодательства о доступе к информации, а также расширение перечня лиц, на которых налагается ответственность за нарушения соответствующей санкции КоАП РК	Обладатели информации будут более ответственно относиться к вопросу соблюдения требований законодательства о доступе к информации, что положительно скажется на защите прав человека	Подготовлены поправки в 2 статьи Конституционного закона РК «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», 1 статью КоАП РК, 2 статьи АППК РК, 6 статей Закона «О доступе к информации».
	На государственных интернет-ресурсах размещается неактуальная и невостребованная для населения информация	Внесение в законодательство понятия о «проактивном» размещении информации, а также формирование и принятии единого перечня такой информации	Из-за упреждающих действий государства по размещению востребованной для населения информации, гражданам не потребуется запрашивать необходимую им информацию у государственных органов	
Государственные органы имеют право ограничивать доступ к информации без необходимых на то оснований, так как такое право предоставлено им законодательством	Закрепление перечня исключений на уровне законодательного акта, с исключением прерогативы первых руководителей государственных органов по утверждению ведомственных перечней информации, подлежащих ограничению	Наличие конкретных исключений, закрепленных законом позволит обеспечить соблюдение прав человека на получение необходимой ему информации без ограничений со стороны государственных органов		

Продолжение Таблицы 11

№ п/п	РЕКОМЕНДАЦИИ			
	Проблема	Решение	Результат	Форма завершения
	Гражданин при наличии жалоб на ограничение информации не имеет возможности подачи внешней апелляции в орган, не подчиненный исполнительной ветви власти	Переподчинение Парламенту РК органа, наделенного полномочиями по рассмотрению жалоб на ограничение информации, вынесению предписаний обладателям информации об устранении нарушений, мониторингу соблюдения требований законодательства о доступе к информации	Наличие независимого от правительства органа, наделенного соответствующими полномочиями позволит обеспечить объективное рассмотрение жалоб граждан на ограничение информации со стороны исполнительных органов государственного управления	
	Созданный механизм уполномоченных по вопросам доступа к информации в полной мере не действует и не обеспечивает соблюдения положений Закона «О доступе к информации»	Пересмотрены полномочия уполномоченных структурных подразделений и должностных лиц государственных органов, с наделением функциями по рассмотрению жалоб об ограничении информации	Наличие полноценного механизма по внутренней апелляции на ограничение информации позволит обеспечить соблюдение прав человека на получение информации и возможности оспаривания неправомерных действий обладателей информации	
2.	Подписание Письма о намерениях по присоединению РК к Партнерству «Открытое Правительство» (OGP)			
	С момента принятия Закона «О доступе к информации» в 2015 года данная сфера находится в стагнации, нарушаются права человека на получение информации, государственные органы ограничивают доступ к информации по необоснованным причинам	Подготовлен проект Письма о намерениях по присоединению РК к Партнерству «Открытое Правительство» (OGP)	Подписание Письма о намерениях является первым шагом в сторону присоединения к общемировой инициативе, направленной на повышение открытости государственного аппарата, прозрачности их деятельности, улучшению эффективности антикоррупционной работы	Подготовлен проект Письма о намерениях по присоединению РК к Партнерству «Открытое Правительство» (OGP)
Примечание – Составлено автором				

Оценка полноты решений поставленных задач

В целом, полнота решений предполагает выработку комплексного подхода, учета различных аспектов проблемы, а также предложение конкретных и практически реализуемых решений, учитывающих потребности различных групп и позволяющие преодолевать возможные ограничения.

Полнота решений оценена по критериям, отраженным в таблице 12.

Таблица 12 – Оценка полноты решений поставленных задач

КРИТЕРИЙ	ОПИСАНИЕ	САМООЦЕНКА (по 10 бальной шкале)
Учет всех аспектов	Полнота решений оценивается по тому, насколько в ходе исследования были учтены все основные аспекты выбранной темы.	5 баллов. На средний уровень оценки повлиял учет лишь нормативных и законодательных аспектов, а также отчасти организационных мер, тогда как в исследовании не рассмотрены экономические, политические, социальные и культурные аспекты. Следует отметить, что изначально, целью данного проекта являлось исследование причин ограничения информации государственными органами, а также выработка практических рекомендаций по улучшению открытости государственного аппарата и доступности информации для общественности, что находится в прямой зависимости от законодательного регулирования.
Комплексный подход	Наличие комплексного подхода к проблеме. Это означает, что исследование учитывает не только одну сторону вопроса, но и различные его аспекты, включая потребности пользователей, технологические возможности, законодательные нормы и прочее.	6 баллов. В рамках данного исследования охвачены правовые аспекты взаимодействия органов государственного управления с общественностью различных стран, а также технологические аспекты размещения государственных данных на соответствующей платформе электронного правительства. Вместе с тем, целью исследования не являлось изучение воздействия на политические, социально-экономические правоотношения государства и общества.

Продолжение Таблицы 12

КРИТЕРИЙ	ОПИСАНИЕ	САМООЦЕНКА (по 10 бальной шкале)
Принятие во внимание потребностей различных групп пользователей	Полнота решений также оценивается по тому, насколько в ходе исследования учитываются потребности различных групп пользователей. Это включает в себя анализ специфических потребностей людей с ограниченными возможностями, предпочтения различных возрастных групп, культурные особенности и т. д.	7 баллов. Исследование предусматривало изучение вопроса доступности информации без учета потребностей различных групп людей, так как процедурные аспекты получения информации являются в достаточной мере универсальными и учитывают возможность их использования в том числе людьми с ограниченными возможностями, возрастными особенностями и пр.
Разработка конкретных рекомендаций и практических решений	Полнота решений также оценивается по наличию конкретных рекомендаций и практических решений, способствующих улучшению доступности информации. Это может включать разработку новых технологических решений, рекомендаций по изменению законодательства, разработку программ обучения и т. д.	8 баллов. По итогам проведенного исследования выработаны 2 конкретных рекомендаций, практическая реализация которых позволит улучшить состояние сферы доступности информации и открытости государственных органов перед общественностью. Мною выставлены 8 баллов из 10 возможных по причине охвата вопросов только законодательного характера, без включения направлений организационно-технического характера.
Учет потенциальных ограничений и препятствий	Полнота решений также оценивается по наличию анализа потенциальных ограничений и препятствий, которые могут возникнуть при реализации предложенных мероприятий. Это позволяет разработать стратегии и методы их преодоления.	3 балла. В рамках данного исследования анализ потенциальных ограничений и препятствий не проводился. Вместе с тем, отчасти, данные вопросы рассматривались в Главе 2, в которой затрагивались проблемные вопросы сферы доступности информации в Казахстане. С учетом вышеизложенного, мною выставлены лишь 3 балла из 10 возможных.
ИТОГО		29 баллов из 50 возможных
Примечание – Составлено автором		

Оценка технико-экономического уровня выполненной работы.

Техническая состоятельность. В проекте проведен анализ применения законодательных актов о доступе к информации в различных странах. Исследованы нормативные и технические аспекты предоставления информации государственными органами гражданам. Оценены методы и инструменты, используемые для обеспечения доступа к информации, а также их эффективность и уровень соответствия международным стандартам.

Экономическая обоснованность. В проекте не проводился анализ экономических затрат на реализацию предлагаемых мер, так как рекомендации затрагивают законодательное регулирование и организационные мероприятия, которые могут быть выполнены в ходе текущей деятельности государственных органов.

Практическая значимость. Результаты исследования представляют собой рекомендации по улучшению применения законодательства о доступе к информации с целью повышения прозрачности и открытости государственных органов. Это позволит улучшить качество государственного управления, увеличить уровень доверия к власти и снизить коррупцию.

Научная новизна. Магистерский проект вносит вклад в научное понимание имеющихся проблем в применении законодательства о доступе к информации в различных странах. Новаторство заключается в разработке сравнительных критериев в оценке эффективности законодательства о доступе к информации и в выявлении факторов, влияющих на его реализацию.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Конституция Республики Казахстан
- 2 Административный процедурно-процессуальный кодекс
- 3 Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях»
- 4 Закон Республики Казахстан «О доступе к информации»
- 5 Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2021 года № 774 «Об утверждении единого перечня открытых данных государственных органов, размещаемых на интернет-портале открытых данных»
- 6 Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 июня 2022 года № 429 «Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней»
- 7 Всеобщая декларация прав человека
- 8 «Международный пакт о гражданских и политических правах»
- 9 Конвенция ООН против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года)
- 10 Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция]
- 11 Американская конвенция о правах человека (принята Межамериканской конференцией по правам человека 22 ноября 1969 г. в Сан-Хосе, вступила в силу 18 июля 1978 г.)
- 12 Межамериканская декларация принципов свободы выражения мнений
- 13 Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R(81)19 от 1981 года по доступу к информации органов государственной власти
- 14 Хартия фундаментальных прав ЕС, принята в 2000 году
- 15 Декларация о принципах свободы выражения мнений в Африке, принята Африканской комиссией по правам человека и народов в 2002 году
- 16 Patrick Birkinshaw. Government and Information: the Law Relating to Access, Disclosure and their Regulation (5th ed co-authored with Mike Varney) – Bloomsbury Professional, 2019. – 6-8 p.
- 17 Toby Mendel. Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right. <<https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf>> дата обращения 25.11.2023.
- 18 John Ackerman. Freedom of Information Laws in Comparative Perspective. <<https://law.bepress.com/expresso/eps/638/>> дата обращения 25.11.2023.
- 19 H.M.Schapper, S.McLeod, D.Hedgcock, C.Babb. Freedom of Information for Planning Research and Practice in Australia: Examples, Implications, and Potential Remedies. - Urban Policy and Research, 2020. – 106 p.
- 20 Sara Hugelier. Freedom of expression and transparency: two sides of one coin. Hodder Arnold, 2005. – 13 p.
- 21 Norris Pippa; Norris McGuire. Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. – Cambridge University Press, 2001. – 14

- р.
- 22 Д. Котляр. Доступ к информации. Обзор законодательства стран ОЭСР. <https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31673372&pos =6;-110#pos=6;-110> дата обращения 11.10.2023.
 - 23 Приказ Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 13 июля 2023 года № 281-НҚ «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам доступа к информации»
 - 24 Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 марта 1999 года № 247 «Об утверждении Правил образования, деятельности и упразднения консультативно-совещательных органов при Правительстве Республики Казахстан»
 - 25 Закон Республики Казахстан от 2 октября 2023 года № 31-VIII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного контроля, совершенствования административных процедур»
 - 26 «Глобальный рейтинг права на информацию» (The Right to Information Rating) <<https://www.rti-rating.org>> дата обращения 30.11.2023.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

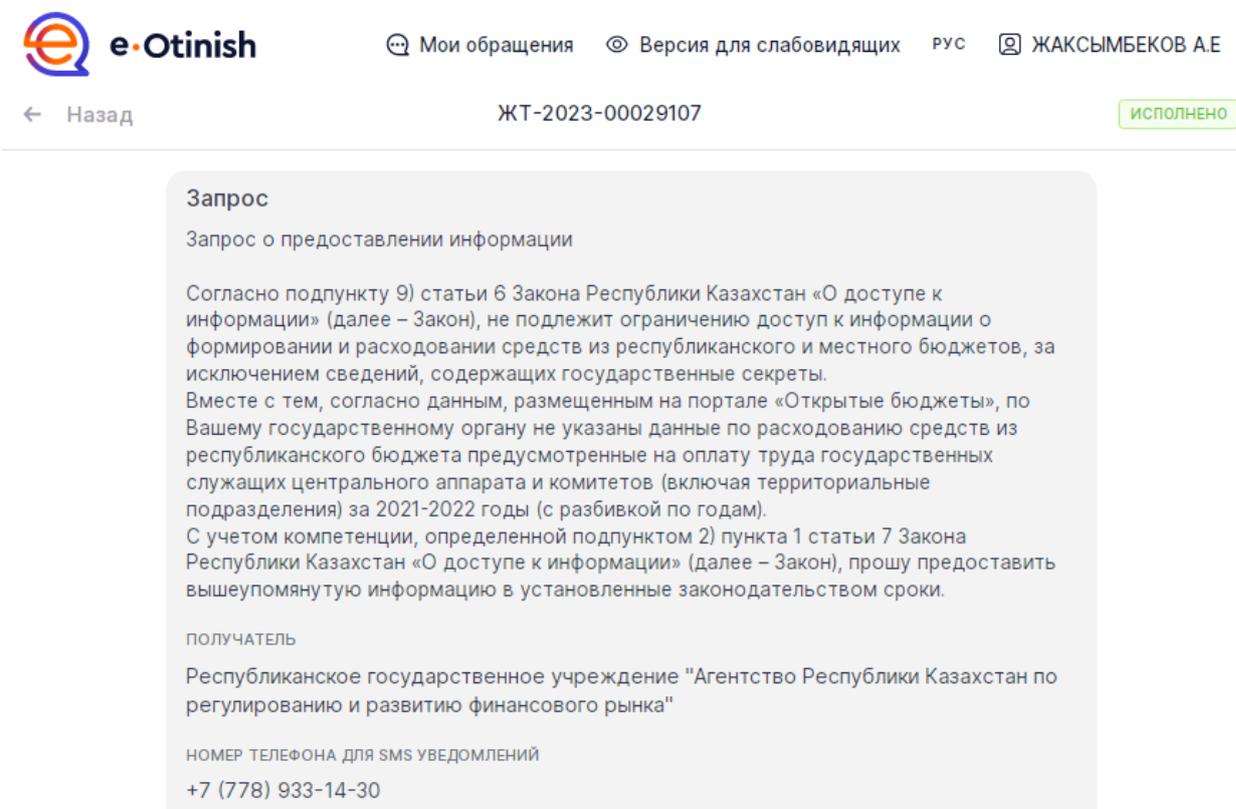


Рисунок 8 – Скриншот из информационной системы E-Otinish с запросом о предоставлении информации

Примечание – составлено автором

Структурный элемент	Действующая редакция	Предлагаемая редакция	Обоснование
Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»			
новый подпункт 3) пункта 7 статьи 9	Статья 9. Председатели Палат Парламента Республики ... 7. Председатель Мажилиса: 1) открывает сессии Парламента; 2) созывает очередные совместные заседания Палат, председательствует на очередных и внеочередных совместных заседаниях Палат.	Статья 9. Председатели Палат Парламента Республики ... 7. Председатель Мажилиса: 1) открывает сессии Парламента; 2) созывает очередные совместные заседания Палат, председательствует на очередных и внеочередных совместных заседаниях Палат; 3) своим решением назначает Уполномоченного по вопросам доступа к информации.	Создание органа, подчиненного Парламенту РК, наделенного полномочиями по рассмотрению жалоб на ограничение информации, вынесению предписаний обладателям информации об устранении нарушений, мониторингу соблюдения требований законодательства о доступе к информации
новый пункт 1-1 статьи 11	Статья 11. Рабочие органы Парламента Республики ... отсутствует	Статья 11. Рабочие органы Парламента Республики ... 1-1. При Мажилисе действует Уполномоченный по вопросам доступа к информации, деятельность которого обеспечивает аппарат Мажилиса.	
Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях			
статья 456-1	Статья 456-1. Незаконное ограничение права на доступ к информации 1. Неправомерный отказ в предоставлении информации либо предоставление заведомо ложной информации в случаях, когда такая	Статья 456-1. Незаконное ограничение права на доступ к информации 1. Неправомерный отказ в предоставлении информации либо предоставление заведомо ложной информации в случаях, когда такая	Увеличение размера штрафа за нарушения законодательства о доступе к информации, а также расширение перечня лиц, на которых налагается

<p>информация подлежит предоставлению по запросу пользователя информации в соответствии с законодательством Республики Казахстан, за исключением действий, ответственность за которые предусмотрена другими статьями настоящего Кодекса, –</p> <p>влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства, некоммерческие организации – в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства – в размере пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства – в размере ста месячных расчетных показателей.</p> <p>2. Исключен Законом РК от 10.07.2023 № 20-VIII.</p> <p>3. Неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом, за исключением действий, предусмотренных частью третьей статьи 504 настоящего Кодекса, –</p> <p>влечет штраф на должностных лиц в размере двадцати пятидесяти месячных расчетных показателей.</p> <p>4. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, –</p> <p>влекут штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства</p>	<p>информация подлежит предоставлению по запросу пользователя информации в соответствии с законодательством Республики Казахстан, за исключением действий, ответственность за которые предусмотрена другими статьями настоящего Кодекса, –</p> <p>влечет штраф на обладателей информации – в размере ста месячных расчетных показателей.</p> <p>2. Исключен Законом РК от 10.07.2023 № 20-VIII.</p> <p>3. Неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом, за исключением действий, предусмотренных частью третьей статьи 504 настоящего Кодекса, –</p> <p>влечет штраф на обладателей информации в размере пятидесяти месячных расчетных показателей.</p> <p>4. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, –</p> <p>влекут штраф на обладателей информации – в размере двухсот месячных расчетных показателей.</p>	<p>ответственность за нарушения соответствующей санкции КоАП РК</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------

	или некоммерческие организации — в размере пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства — в размере ста, на субъектов крупного предпринимательства — в размере двухсот месячных расчетных показателей.		
Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан			
новый абзац четвертый пункта 4 статьи 45	<p>Статья 45. Требования, предъявляемые к информационному обмену</p> <p>...</p> <p>4. Информационные процедуры не должны допускать разглашения сведений, составляющих государственные секреты, служебной информации ограниченного распространения и иной охраняемой законом информации и должны обеспечивать ограничение доступа к информации, связанной с разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельностью и охранными мероприятиями по обеспечению безопасности охраняемых лиц и объектов.</p> <p>Служебной информации ограниченного распространения присваивается пометка "Для служебного пользования".</p> <p>Правила отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней устанавливаются Правительством Республики Казахстан.</p>	<p>Статья 45. Требования, предъявляемые к информационному обмену</p> <p>...</p> <p>4. Информационные процедуры не должны допускать разглашения сведений, составляющих государственные секреты, служебной информации ограниченного распространения и иной охраняемой законом информации и должны обеспечивать ограничение доступа к информации, связанной с разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельностью и охранными мероприятиями по обеспечению безопасности охраняемых лиц и объектов.</p> <p>Служебной информации ограниченного распространения присваивается пометка "Для служебного пользования".</p> <p>Ограничение распространения информации, перечисленной в статье 6 Закона «О доступе к информации» с</p>	<p>Закрепление перечня исключений на уровне законодательного акта, с исключением прерогативы первых руководителей государственных органов по утверждению ведомственных перечней информации, подлежащих ограничению</p>

	Государственным служащим служебная информация предоставляется только для выполнения возложенных на них служебных обязанностей. Эта информация не может использоваться во внеслужебных целях.	присвоением пометки «Для служебного пользования», не допускается. Правила отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней устанавливаются Правительством Республики Казахстан. Государственным служащим служебная информация предоставляется только для выполнения возложенных на них служебных обязанностей. Эта информация не может использоваться во внеслужебных целях.	
новый пункт 8 статьи 91	Статья 91. Порядок обжалования ... отсутствует	Статья 91. Порядок обжалования ... 8. Рассмотрение жалобы на неправомерное ограничение информации возможно в органе, созданном в соответствии с Закона «О доступе к информации».	Создание органа, подчиненного Парламенту РК, наделенного полномочиями по рассмотрению жалоб на ограничение информации, вынесению предписаний обладателям информации об устранении нарушений, мониторингу соблюдения требований законодательства о доступе к информации
Закон Республики Казахстан «О доступе к информации»			
новый подпункт 13) статьи 1	Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе ... отсутствует	Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе ...	Внесение в законодательство понятия о «проактивном» размещении информации, а также формирование и

		13) проактивное размещение информации – это беззаявительный порядок предоставления информации, размещаемой обладателями информации на общедоступных интернет-ресурсах	принятии единого перечня такой информации
подпункт 8) статьи 1	<p>Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе</p> <p>В настоящем Законе используются следующие основные понятия:</p> <p>8) информация с ограниченным доступом - информация, отнесенная к государственным секретам, личной, семейной, банковской, коммерческой тайне, тайне медицинского работника и (или) иным охраняемым законом тайнам, персональные данные ограниченного доступа, а также служебная информация с пометкой «Для служебного пользования»;</p>	<p>Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе</p> <p>В настоящем Законе используются следующие основные понятия:</p> <p>8) информация с ограниченным доступом - информация, отнесенная к государственным секретам, личной, семейной, банковской, коммерческой тайне, тайне медицинского работника и (или) иным охраняемым законом тайнам, персональные данные ограниченного доступа, а также служебная информация с пометкой «Для служебного пользования», которая не противоречит статье 6 настоящего Закона;</p>	Закрепление перечня исключений на уровне законодательного акта, с исключением прерогативы первых руководителей государственных органов по утверждению ведомственных перечней информации, подлежащих ограничению
Подпункт 10) пункта 1 статьи 6-2	<p>Статья 6-2. Компетенция уполномоченных органов</p> <p>1. Уполномоченный орган в области доступа к информации:</p> <p>... 10) утверждает единый перечень открытых данных государственных органов, размещаемых на интернет-портале открытых данных;</p>	<p>Статья 6-2. Компетенция уполномоченных органов</p> <p>1. Уполномоченный орган в области доступа к информации:</p> <p>... 10) формирует с участием представителей экспертного сообщества, неправительственных организаций и утверждает единый перечень информации</p>	Внесение в законодательство понятия о «проактивном» размещении информации, а также формирование и принятии единого перечня такой информации

		государственных органов, проактивно размещаемой на интернет-ресурсах	
пункт 2-1 статьи 9	<p>Статья 9. Права и обязанности обладателя информации</p> <p>...</p> <p>2-1. Обладатели информации, указанные в подпункте 1) статьи 8 настоящего Закона, обязаны иметь уполномоченное структурное подразделение или назначить уполномоченное лицо по вопросам доступа к информации, осуществляющее внутренний мониторинг и координацию за обеспечением доступа к информации.</p>	<p>Статья 9. Права и обязанности обладателя информации</p> <p>...</p> <p>2-1. Обладатели информации, указанные в подпункте 1) статьи 8 настоящего Закона, обязаны иметь уполномоченное структурное подразделение или назначить уполномоченное лицо по вопросам доступа к информации, осуществляющее внутренний мониторинг, координацию за обеспечением доступа к информации, а также рассмотрение жалоб и обращений физических или представителей юридических лиц на неправомерное ограничение информации.</p>	<p>Пересмотрены полномочия уполномоченных структурных подразделений и должностных лиц государственных органов, с наделением функциями по рассмотрению жалоб об ограничении информации</p>
новый пункт 1-1 статьи 16	<p>Статья 16. Размещение информации на интернет-ресурсах</p> <p>...</p> <p>отсутствует</p>	<p>Статья 16. Проактивное размещение информации на интернет-ресурсах</p> <p>...</p> <p>1-1. Обладателями информации на интернет-ресурсах проактивно размещаются данные, включенные в единый перечень информации государственных органов.</p>	<p>Внесение в законодательство понятия о «проактивном» размещении информации, а также формирование и принятии единого перечня такой информации</p>
статья 19	<p>Статья 19. Комиссия по вопросам доступа к информации</p> <p>В целях учета и защиты общественных интересов в области доступа к информации, а также удовлетворения потребностей пользователей информации при уполномоченном органе в области</p>	<p>Статья 19. Уполномоченный по вопросам доступа к информации</p> <p>В целях учета и защиты прав и интересов в области доступа к информации, а также удовлетворения потребностей пользователей информации при Мажилисе Парламента Республики Казахстан</p>	<p>Создание органа, подчиненного Парламенту РК, наделенного полномочиями по рассмотрению жалоб на ограничение информации, вынесению предписаний</p>

	<p>доступа к информации создается консультативно-совещательный орган — Комиссия по вопросам доступа к информации.</p> <p>Под общественными интересами в области доступа к информации понимается создание благоприятных условий, форм, механизмов и способов реализации конституционного права каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом.</p> <p>Деятельность Комиссии по вопросам доступа к информации осуществляется на основе прозрачности и открытости при обсуждении и решении вопросов, входящих в ее компетенцию.</p> <p>Заседания Комиссии по вопросам доступа к информации проводятся не реже одного раза в квартал, в последней декаде последнего месяца квартала.</p>	<p>действует Уполномоченный по вопросам доступа к информации.</p> <p>Права, обязанности, задачи, деятельность Уполномоченного по вопросам доступа к информации определяются актом Председателя Мажлиса Парламента Республики Казахстан</p>	<p>обладателям информации об устранении нарушений, мониторингу соблюдения требований законодательства о доступе к информации</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Рисунок 9 – Пакет поправок в законодательные акты РК

Примечание – Составлено автором

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

<p>Идея проекта</p>	<p>Совершенствование процесса обеспечения открытости государственных органов</p>
<p>Проблемная ситуация (кейс)</p>	<p>Открытость государственного аппарата и как следствие этого – доступность информации для общества и граждан остается актуальным вопросом в повестке планомерного развития системы государственного управления и коммуницирования государства с общественностью. Провозглашенная Главой государства концепция слышащего государства, усилия органов государственного управления в части обеспечения взаимодействия с гражданами посредством различных диалоговых платформ и площадок являются доказательством нахождения рассматриваемого вопроса в орбите внимания государства. Однако наличие противоречащих норм в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, формирование неоднородной правоприменительной практики, установление незначительного объема ответственности за нарушения требований законодательства о доступе к информации, отсутствие независимого апелляционного органа, наделенного компетенцией рассмотрения жалоб на нарушения правовых актов препятствует дальнейшему планомерному и поступательному развитию сферы доступности информации и открытости органов государственного управления.</p>
<p>Имеющиеся решения данной проблемы</p>	<p>Классификация существующих подходов Особое внимание уделяется нормативному регулированию сферы доступа к информации и открытости государственного аппарата. В частности, на постоянной основе в Закон «О доступе к информации» вносятся необходимые поправки. Недавно был принят АППК, который вобрал в себя отдельные законодательные акты в сфере регулирования административных процедур и рассмотрению обращений граждан. На регулярной основе проводятся прием граждан государственными служащими высокого уровня.</p> <p>Преимущества</p> <ul style="list-style-type: none"> - постоянное совершенствование законодательства позволяет своевременно и оперативно реагировать на возникающие вызовы;

	<ul style="list-style-type: none"> - незначительный уровень штрафов за нарушения требований законодательства снижает социальное недовольство среди населения; - органы государственного управления посредством проведения приема граждан могут быть в курсе проблемных вопросов и оперативно на них реагировать. <p>Недостатки</p> <ul style="list-style-type: none"> - все вносимые поправки являются точечными и не решают те противоречивые нормы, посредством которых, первые руководители государственных органов наделены правом ограничивать информации, даже нарушая при этом законодательство; - маленькие суммы штрафов не дисциплинируют государственных служащих и прочих обладателей информации, напротив потворствует к действиям по нарушению законодательства; - в законодательстве отсутствуют положения о создании независимого апелляционного органа.
<p>Предлагаемое решение проблемы</p>	<p>Описание альтернативного подхода, порядок его реализации:</p> <ul style="list-style-type: none"> - анализ международного опыта раскрывает широкие возможности для их имплементации в национальное законодательное и правоприменительное поле; - разработка пакета поправок в данный Закон, КоАП РК и другие смежные законодательные и подзаконные акты; - принятие перечня данных, подлежащих размещению на порталах электронного правительства, с учетом участия институтов гражданского общества в его разработке; - закрепление перечня исключений на уровне законодательного акта, с исключением прерогативы первых руководителей государственных органов по утверждению ведомственных перечней информации, подлежащих ограничению; - пересмотр норм КоАП РК в части расширения круга лиц, ответственность которых наступает в случае нарушения законодательства о доступе к информации, а также расширение перечня санкций, по которым наступает ответственность административного характера; - создание внешнего апелляционно-надзорного органа, подчиненного Парламенту РК, наделенного полномочиями по рассмотрению жалоб на ограничение информации, вынесению предписаний обладателям информации об устранении нарушений, проведению обучающей и разъяснительной работы;

	<ul style="list-style-type: none"> - пересмотр статуса и полномочий уполномоченных структурных подразделений или должностных лиц государственных органов, с наделением их функцией по рассмотрению жалоб на ограничение информации; - реализация принципа проактивного размещения информации на интернет-ресурсах государственных органов, в т.ч. порталах электронного правительства путем проведения анализа выходных данных обладателей информации, их компоновку в виде единого перечня данных, с закреплением ответственных лиц и сроков их размещения и актуализации; - проработка вопроса по присоединению РК к Партнерству «Открытого правительства (OGP) с принятием соответствующих обязательств. <p>Возможности</p> <ul style="list-style-type: none"> - закрепление на уровне закона всех исключений, согласно которым может ограничиваться информация; - заблаговременное размещение информации на порталах электронного правительства, что позволит снизить количество запросов о предоставлении информации; - наличие независимого институционального субъекта, позволяющего обжаловать действия обладателя информации. <p>Риски</p> <ul style="list-style-type: none"> - создание нового органа потребует финансовых затрат из государственного бюджета; - невыполнение принятых на себя обязательств в случае присоединения РК к Партнерству «Открытого правительства (OGP); - увеличение размеров административных штрафов может спровоцировать коррупционные проявления.
<p>Ожидаемый результат</p>	<p>Способы измерения эффективности альтернативного подхода, оценки его реализации</p> <p>Посредством реализации всех вышеперечисленных рекомендаций будет достигнут значительный прогресс в реализации концепции Слышащего государства, совершенствовании сферы доступности информации.</p> <p>Эффективность альтернативного подхода будет оцениваться на основе уровня удовлетворенности общества открытостью государственного аппарата. Повышение или снижение данного уровня будет свидетельствовать о действенности принимаемых мер.</p>
<p>Литература</p>	<p>1. Конституция Республики Казахстан</p>

2. Административный процедурно-процессуальный кодекс
3. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях
4. Закон Республики Казахстан «О доступе к информации»
5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2021 года № 774 «Об утверждении единого перечня открытых данных государственных органов, размещаемых на интернет-портале открытых данных».
6. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 июня 2022 года № 429 «Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней».
7. Всеобщая декларация прав человека;
8. Международный пакт о гражданских и политических правах;
9. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года)
10. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция]
11. Американская конвенция о правах человека (принята Межамериканской конференцией по правам человека 22 ноября 1969 г. в Сан-Хосе, вступила в силу 18 июля 1978 г.)
12. Межамериканская декларация принципов свободы выражения мнений
13. Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R(81)19 от 1981 года по доступу к информации органов государственной власти
14. Хартия фундаментальных прав Европейского Союза, принята Европейским Союзом в 2000 году
15. Декларация о принципах свободы выражения мнений в Африке, принята Африканской комиссией по правам человека и народов в 2002 году
16. Patrick Birkinshaw. Government and Information: the Law Relating to Access, Disclosure and their Regulation (5th ed co-authored with Mike Varney) – Bloomsbury Professional, 2019. – 6-8 p.
17. Toby Mendel. Freedom of Information as an

	<p>Internationally Protected Human Right. https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf дата обращения 25.11.2023.</p> <p>18. John Ackerman. Freedom of Information Laws in Comparative Perspective. https://law.bepress.com/expresso/eps/638/ дата обращения 25.11.2023.</p> <p>19. H.M.Schapper, S.McLeod, D.Hedgcock, C.Babb. Freedom of Information for Planning Research and Practice in Australia: Examples, Implications, and Potential Remedies. - Urban Policy and Research, 2020. – 106 p.</p> <p>20. Sara Hugelier. Freedom of expression and transparency: two sides of one coin. Hodder Arnold, 2005. – 13 p.</p> <p>21. Norris Pippa; Norris McGuire. Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. – Cambridge University Press, 2001. – 14 p.</p> <p>22. Д. Котляр. Доступ к информации. Обзор законодательства стран ОЭСР. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31673372&pos=6;-110#pos=6;-110 дата обращения 11.10.2023.</p> <p>23. Приказ Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 13 июля 2023 года № 281-НҚ «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам доступа к информации»</p> <p>24. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 марта 1999 года № 247 «Об утверждении Правил образования, деятельности и упразднения консультативно-совещательных органов при Правительстве Республики Казахстан»</p> <p>25. Закон Республики Казахстан от 2 октября 2023 года № 31-VIII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного контроля, совершенствования административных процедур»</p> <p>26. Глобальный рейтинг права на информацию (The Right to Information Rating) https://www.rti-rating.org дата обращения 30.11.2023.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ПРОЕКТ

О подписании Письма о намерениях по присоединению Республики Казахстан к Партнерству «Открытое Правительство» («Open Government Partnership»)

Постановление Правительства Республики Казахстан от « » 202__ года №__

Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Одобрить прилагаемый проект Письма о намерениях по присоединению Республики Казахстан к Партнерству «Открытое Правительство» («Open Government Partnership»).
2. Настоящее постановление вводится в действие со дня его подписания.

**Премьер-Министр
Республики Казахстан**

Одобен
постановлением Правительства
Республики Казахстан
от « » 202__ года №__

Письмо о намерениях по присоединению Республики Казахстан к Партнерству «Открытое Правительство» («Open Government Partnership»)

Преамбула

В целях сокращения и правильного понимания Правительство Республики Казахстан обозначается как «Казахстан», Партнерство «Открытое Правительство» («Open Government Partnership») как «Партнерство», Письмо о намерениях по присоединению Республики Казахстан к Партнерству «Открытое Правительство» («Open Government Partnership») как «Письмо».

Казахстан желает обеспечить доступность информации путем подписания настоящего Письма и последующего принятия Декларации «Открытое Правительство».

1. Цель Письма

В настоящем Письме определены намерения по присоединению Казахстана к Партнерству через принятие Декларации «Открытое Правительство».

2. Области сотрудничества

Сотрудничество Казахстана и Партнерства будет сосредоточено на ряде основных областей, которые будут включать, но не ограничиваться следующими направлениями:

- 1) доступность информации;
- 2) открытость деятельности государственных органов власти;
- 3) проактивное размещение данных;
- 4) антикоррупционная деятельность.

3. Финансирование

1. Все мероприятия, проводимые в рамках настоящего Письма и последующего принятия Декларации «Открытое Правительство», будут финансироваться за счет Казахстана.

2. Любое обязательство Казахстана по финансированию будет отражено в одном или нескольких отдельных письменных соглашениях, которые могут быть заключены между Казахстаном и Партнерством.

4. Раскрытие информации

1. Стороны вправе раскрывать общественности данное Письмо и информацию в отношении деятельности, осуществляемой в рамках настоящего Письма.

2. Любой обмен конфиденциальной информацией между Казахстаном и Партнерством подлежит согласованию с соответствующими политиками и процедурами обеих сторон, связанными с раскрытием конфиденциальной информации. Каждая из сторон будет предпринимать меры по защите конфиденциальной и/или засекреченной информации.

5. Период действия

Настоящее Письмо вступает в силу с момента его подписания Казахстаном и действителен до принятия Казахстаном Декларации «Открытое Правительство».

6. Отзыв

1. Письмо может быть отозвано Казахстаном путем представления Партнерству письменного уведомления за три месяца.

2. В таком случае обе стороны соглашаются надлежащим образом гарантировать, что проведение мероприятий, предпринятых в соответствии с Письмом, было завершено в надлежащем и организованном порядке.

7. Расхождение мнений

Настоящее Письмо подготовлено в духе сотрудничества и взаимодействия. Для начала обе стороны будут вести дружественные переговоры для урегулирования любого спора относительно толкования или применения настоящего Письма.

8. Заключительные положения

Совершено в г. Астана, в шести оригинальных экземплярах, по два экземпляра на казахском, русском и английском языках. В случае расхождений между казахским, русским и английским текстами, вариант на английском языке является единственной подлинной версией.

**Правительство
Республики Казахстан**

**Премьер-Министр
Республики Казахстан**

Дата
Подпись

Рисунок 10 – Проект Письма о намерениях по присоединению РК к
Партнерству «Открытое Правительство» (OGP)
Примечание – Составлено автором