

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ КАЗАХСТАНА

В РАМКАХ ИССЛЕДОВАНИЯ «СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СТРАН КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ»

ОО «ЦЕНТР ПОДДЕРЖКИ ПРАВОВЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ», АЛМАТЫ, 2011 Г.



ФОНД
СОРОС
КАЗАХСТАН

CLERA

Құқықтық & Экономикалық Реформаларды Қолдау Орталығы
Центр Поддержки Правовых & Экономических Реформ
Center for Legal & Economic Reform Assistance

Фонд «Сорос-Казахстан»
Программа «Прозрачность государственных финансов»
Программа «Правовая реформа»
г. Алматы, ул. Желтоқсан, 111а, офис 9
Тел. +7 727 250-38-11,
Факс +7 727 250-38-14

ОО «Центр Поддержки Правовых и Экономических Реформ»
г. Алматы, мкр. «Ақсай-5», 16, 38
Тел/факс +7 727 224-21-00
e-mail: centerlera@gmail.com

Мнения и выводы, содержащиеся в данном отчете, не обязательно совпадают с мнениями и выводами Фонда «Сорос-Казахстан». Проект «Доступ к информации в сфере государственных финансов Казахстана: сравнительный анализ стран Кавказа и Центральной Азии» был реализован при финансовой поддержке программ «Правовая реформа» и «Прозрачность государственных финансов» Фонда «Сорос-Казахстан».

СОДЕРЖАНИЕ:

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ	4
ВВЕДЕНИЕ	7
МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ	9
Методология мониторинга	9
ЧАСТЬ 1. ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ОТЧЕТЕ	11
Перечень основных нормативно-правовых документов, регулирующих сферу доступа к информации	11
Что относится к публичной информации?	14
Кто может обращаться за публичной информацией в Казахстане?	14
Каким образом можно запросить информацию?	15
Сроки предоставления ответа на запрос	17
Список конфиденциальной информации	18
Кто обязан предоставлять информацию?	21
ЧАСТЬ 2. АНАЛИЗ ДАННЫХ, ПОЛУЧЕННЫХ В ХОДЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ...	23
Статистика ответов на запросы	24
Степень открытости государственных органов (министерств)	25
Характер запрашиваемой информации	26
Качество ответов в зависимости от содержания запроса	30
Ответы на запросы в сроки, предусмотренные законодательством	31
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	33

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

ОО «Центр Поддержки Правовых и Экономических Реформ» стало исполнителем регионального проекта «Доступ к информации в сфере государственных финансов Казахстана: сравнительный анализ стран Кавказа и Центральной Азии», который являлся результатом проведенной в декабре 2010 года (Баку, Азербайджан) встречи представителей гражданского общества из Азербайджана, Грузии, Украины, Казахстана и Кыргызстана. На встрече была разработана и согласована общая методология по проведению исследования на национальном уровне указанных стран. Цель проекта заключается в способствовании повышению осведомленности гражданского общества и власти в вопросах доступа к публично-бюджетной информации путем проведения исследования на основе общей региональной методологии, позволяющей сравнить данные пяти стран.

В ходе исследования было составлено 216 писем-запросов от трех категорий составителей (представителя НПО, журналиста и гражданина) по шести темам (государственные закупки, международная помощь, бюджетные расходы, административные расходы, прозрачность доходов, особые фонды), трем видам содержания запросов (документарный, статистический и процедурный) для четырех государственных органов – министерств.

Первая часть исследования включает освещение основных моментов законодательства, необходимых для реализации права на доступ к информации:

- Перечень основных нормативно-правовых документов, регулирующих сферу доступа к информации.
- Что относится к публичной информации?
- Кто может обращаться за публичной информацией в Казахстане?
- Каким образом можно запросить информацию?
- Сроки предоставления ответа на запрос.
- Список конфиденциальной информации.
- Кто обязан предоставлять информацию?

Во второй части исследования приводится анализ данных, полученных в ходе исследования.

Статистика ответов на запросы. Доля **«полных ответов»** соответствует 44 процентам. Менее половины от всех высланных писем-запросов получили полный и исчерпывающий ответ, который может удовлетворить потребителя информационной услуги. В абсолютном выражении количество полных ответов составляет 95 писем-ответов.

Исследователи получили значительную долю **«неполных ответов»**, которая составила 19 процентов. Это означает, что каждое пятое письмо-ответ не дает полной информации и не в полной мере удовлетворяет запрашивающую информацию сторону. Вместе с тем на основе полученной информации уже можно предпринимать какие-то шаги,

будь то затребовать информацию вновь, но уже с указанием определенного аспекта запрашиваемой информации, либо приступить к мониторингу деятельности государственных органов в определенном вопросе.

Общая доля **«отсылок на сайт»** соответствует 10 процентам, или 22 письма-ответа. В государственных органах считают, что на каждый десятый запрос можно получить ответ, обратившись на соответствующее «представительство» госоргана в интернет-пространстве.

Доля **«писем без ответов»** составляет существенную часть от разосланных писем-запросов – 27 процентов (58 писем). И это означает, что практически каждый третий, выславший запрос в государственные органы, фактически может не получить ответа вообще.

Степень открытости государственных органов (министерств). Среди лидеров опроса находится Министерство транспорта и коммуникаций с общим количеством полных ответов 41, или 75 процентов от всех полученных министерством запросов. Количество писем без ответов – 2, или 4 процента. Количество частично предоставленных ответов и ссылок на сайт составляет 7 и 4, или 13 и 7 процентов соответственно. Второе место среди лидеров государственных органов за Министерством труда и социальной защиты с 54 процентами полных ответов (29), 31 процентом неполных ответов (17), 13 процентами отсылок на сайт (7) и всего лишь 2 процентами писем без ответов (1).

Характер запрашиваемой информации. Наиболее прозрачными темами, по которым государственные органы предоставили информацию, стали – административные расходы (63 процента, 23 полных ответа), международная помощь и прозрачность контрактов (по 45 процентов, 16 полных ответов). Меньше всего полных ответов по теме бюджетных расходов (36 процентов, 13 полных ответов) и особых фондов (33 процента, 12 полных ответов). Наиболее игнорируемыми со стороны государственных органов стали темы, касающиеся вопросов международных фондов (36 процентов, 13 запросов без ответов) и особых фондов (30 процентов, 11 писем без ответов).

Качество ответов в зависимости от составителя запроса. Составителей писем-запросов три – представитель неправительственного сектора (неправительственная организация), представитель медиасообщества (журналист) и рядовой обыватель (гражданин). Общее количество полных ответов варьируется от 41 процента (29 ответов) у журналиста и до 47 процентов (34 ответа) у гражданина. Доля полных ответов, предоставленных неправительственной организации, составила 44 процента, или 32 письма. Соответственно, и количество писем без ответов составило также приблизительно одинаковые доли: по отправителям НПО и журналисту – 26 процентов (19 писем без ответов), и гражданину – 28 процентов, или 20 писем без ответов.

Качество ответов в зависимости от содержания запроса. Одним из факторов для анализа является классификация запросов в зависимости от вида содержания запроса – документарный, статистический и процедурный. Доля писем, оставшихся без ответов в зависимости от вида содержания запросов, приблизительно одинакова: процедурный и документарный – по 28 процентов (20). Немного меньше доля писем без ответов по статистическим вопросам – 25 процентов (18).

Ответы на запросы в сроки, предусмотренные законодательством. Доля ответов по срокам, предусмотренным законодательством, представлена на графике №6. Основная часть ответов – 69 процентов, была предоставлена в срок до одного месяца (149 писем-ответов). Доля писем, оставшихся без ответов, находится на уровне 27 процентов (58 писем-запросов) и 4 процента (9 писем-ответов) было предоставлено с нарушением сроков, установленных законодательством, то есть после месяца рассмотрения.

ВВЕДЕНИЕ

Начало инициативе «Доступ к информации в сфере государственных финансов» было положено в 2009 году. Ее основной идеей было получение дополнительных инструментов продвижения рекомендаций для улучшения ситуации с доступом к информации в сфере государственных финансов в таких регионах, как Кавказ и Центральная Азия. В рамках инициативы предполагалось сравнить уровень доступа к информации в сфере государственных финансов в различных странах с тем, чтобы получить достоверную и широкую выборку данных по каждой стране региона.

Проект «Доступ к информации в сфере государственных финансов Казахстана: сравнительный анализ стран Кавказа и Центральной Азии» является результатом проведенной в декабре 2010 года (*Баку, Азербайджан*) встречи представителей гражданского общества из Азербайджана, Грузии, Украины, Казахстана и Кыргызстана. ОО «Центр Поддержки Правовых и Экономических Реформ» приняло участие в данной встрече, где активно участвовало в процессе разработки методологии и подходов в реализации мониторинга ситуации с доступом к информации о государственных финансах. Проект предполагал проведение исследования на основе методологии, которая была обсуждена в ходе указанной региональной встречи в Азербайджане. Единая методология была разработана и утверждена с целью унификации данных и возможности дальнейшего сравнения результатов среди стран-участниц проекта.

Реализация проекта позволила выявить основные проблемы с доступом к информации в сфере государственных финансов и выявить государственные органы и тематические вопросы, которые демонстрируют наибольший и наименьший доступ к информации. На сегодняшний день существует проблема идентификации наиболее проблемных моментов с доступом к информации, прозрачности и подотчетности государственных органов и их бюджетных расходов. По результатам проекта мы надеемся повлиять на открытость деятельности этих органов посредством конструктивной критики в их адрес на предмет доступа к значимой публичной информации.

Цель проекта заключается в способствовании повышению осведомленности гражданского общества и власти в вопросах доступа к публично-бюджетной информации путем проведения исследования на основе общей региональной методологии, позволяющей сравнить данные пяти стран. Участниками проекта стали группы гражданского общества, которые используют в проведении общественного мониторинга и оценки государственных и региональных программ инструментарий доступа к публично-бюджетной информации. Одними из конечных получателей станут эксперты, партнеры и члены Национальной бюджетной сети Казахстана.

Проект продолжит ту деятельность, которая ведется неправительственными организациями, международными донорами с 2005 года, когда стартовал проект «Усиление НПО в бюджетном процессе Республики Казахстан» и в 6 регионах страны были составлены и разосланы письма-запросы в различные органы местного

государственного управления. В ходе тех исследований имел место опыт судебных разбирательств на предмет доступа к публичной информации в сфере государственных финансов. В течение последних пяти лет данная работа продолжается, так как проекты бюджетного мониторинга в некоторой степени основываются на результатах запросов в государственные органы.

На национальном уровне партнерство в реализации проекта выстраивается с Национальной бюджетной сетью Казахстана (НБСК, www.nbsk.kz), а на региональном уровне партнерами выступают Бюджетная группа Азербайджана, Альянс за прозрачный бюджет Кыргызстана и другие исследовательские группы из Украины и Грузии.

Проект предусматривает подготовку выводов и рекомендаций, которые будут оглашены на международной встрече, а также в ходе круглого стола и пресс-конференции в Казахстане. Кроме этого результаты исследования будут продвигаться ОО «Центр Поддержки Правовых и Экономических Реформ» среди всех заинтересованных сторон – как исследованных государственных органов, так и государственных учреждений, отвечающих за организацию доступа к информации.

Общественное объединение и наши партнеры рассчитывают на то, что данный отчет будет положительно воспринят государственными органами Казахстана и станет основой для конструктивного диалога между различными заинтересованными сторонами. Мы надеемся, что результаты исследования позволят повысить уровень прозрачности бюджетной информации и подотчетности государственных органов.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В 2010 году впервые в общем исследовании доступа к информации приняли участие такие страны, как Азербайджан, Грузия, Кыргызстан и Украина. Проведенный тогда анализ показал, что уровень доступа к информации по государственным финансам в этих странах приблизительно одинаковый. Несмотря на то что в некоторых из вышеперечисленных стран принят закон о доступе к информации, а в других установлен более демократичный режим и имеются независимые СМИ, практически в каждой стране официальные лица отвечали лишь на половину вопросов, заданных в ходе исследования. Фактически анкеты с вопросами просто игнорировались. Исследование подтвердило, что жители этих стран слабо информированы о своих правах на получение определенной информации, в то время как суды не являются независимыми и беспристрастными. Даже в тех случаях, когда имеется соответствующее законодательство, порой оно не работает. Вместе с тем опыт Украины свидетельствует о том, что принятие закона о доступе к публичной информации весной 2011 года сразу же вызвало положительные изменения в предоставлении публичной информации чиновниками.

Поэтому в 2011 году было принято решение продолжить уже начатый проект по мониторингу доступа к информации, концентрируясь в основном на той его части, которая относится к продвижению информации для целевых групп.

МЕТОДОЛОГИЯ МОНИТОРИНГА

Всего в ходе исследования было направлено 216 писем-запросов в центральные государственные органы. Вариативность писем-запросов основывалась на следующих основных параметрах:

- четыре государственных органа (*сектора: здравоохранение, образование, социальная защита и инфраструктура*);
- три категории составителей запросов (*НПО, журналист и гражданин*);
- три вида содержания запроса (*документарный, статистический и процедурный*);
- шесть тематических разделов (*государственные закупки, международная помощь, бюджетные расходы, административные расходы, прозрачность доходов, особые фонды*).

Один участник опроса, предположим, журналист, отвечает за то, чтобы послать один процедурный, один статистический и один документарный запрос в Министерство здравоохранения. Соответственно, количество запросов, посылаемых одной категорией участников опроса в один тип организации, соответствует трем. Количество категорий опрашиваемых также равно трем, поэтому каждая организация должна получить девять анкет от трех категорий опрашиваемых по трем различным видам данных. Соответственно, количество всех анкет по одной теме вопроса, предположим, о тендерах и государственных закупках, будет равно 36 (т.е. 4 сферы деятельности организаций x 3 категории опрашиваемых x 3 типа опроса).

Поэтому количество опросов, проведенных в одной стране, будет одинаковым для всех стран – 216. Как уже было упомянуто, каждый опрос может включать в себя лишь один вопрос.

В ходе проведенного исследования и на основе вышеуказанной методологии каждое письмо-запрос включало: 1) ссылку на государственный орган (принцип адресности), которому направляется запрос; 2) содержание запроса (принцип содержательности); и 3) тематическую направленность (принцип секторальности). Например, возможным запросом может стать письмо в Министерство здравоохранения (1) о статистике (2) получения государственных займов (3) на цели развития системы здравоохранения в 2011 году.

После стадии разработки и рассылки писем-запросов по соответствующим государственным органам был осуществлен учет всех полученных писем-ответов. Полученные ответы были систематизированы по следующим категориям: «полный» и «неполный» ответы, «отсылка на сайт» и «без ответа» и проанализированы. На основе полученных данных составлен аналитический исследовательский отчет.

ЧАСТЬ 1. ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ОТЧЕТЕ

- Перечень основных нормативно-правовых документов, регулирующих сферу доступа к информации.
- Что относится к публичной информации?
- Кто может обращаться за публичной информацией в Казахстане?
- Каким образом можно запросить информацию?
- Сроки предоставления ответа на запрос.
- Список конфиденциальной информации.
- Кто обязан предоставлять информацию?

ПЕРЕЧЕНЬ ОСНОВНЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ СФЕРУ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

Республика Казахстан не имеет единого закона о доступе к информации, и данная сфера регулируется различными нормативными правовыми актами. Законодательное закрепление права на доступ к информации, в том числе и к информации в сфере государственных финансов, начинается с основного Закона РК – Конституции. Статья 18 п. 3 Конституции РК устанавливает право доступа к информации, которая непосредственно затрагивает права и интересы: «Государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации». Кроме того, в соответствии со ст. 20 п. 2 Конституции РК «каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом».

Основным нормативно-правовым актом, определяющим механизм реализации права на доступ к информации, является Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц». Данный закон регулирует общий порядок рассмотрения обращений, содержит определения основных понятий, права и обязанности сторон общественных отношений, связанных с подачей и рассмотрением обращений физических и юридических лиц в целях реализации и защиты их прав, свобод и законных интересов.

Одним из основных нормативно-правовых актов в сфере государственных финансов является Бюджетный кодекс, который закрепляет обязанность предоставления информации о бюджете и бюджетном процессе. В п. 4 статьи 4 Бюджетного кодекса заложен принцип транспарентности, который означает:

1. Обязательное опубликование нормативных правовых актов в области бюджетного законодательства Республики Казахстан, утвержденных (уточненных, скорректированных) бюджетов и отчетов об их исполнении, стратегических планов и отчетов об их реализации, о формировании и об

использовании Национального фонда Республики Казахстан, за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну.

2. Обязательная открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации.

Открытость бюджетного процесса предполагает, что каждая стадия бюджетного процесса должна быть открыта для любого гражданина, заинтересованного в получении информации о бюджетном процессе.

Ниже предлагаем вашему вниманию список основных нормативно-правовых актов, регулирующих сферу доступа к информации в области государственных финансов:

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.
2. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV.
3. Гражданско-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 411-1.
4. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. № 155-II.
5. Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».
6. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-II «Об административных процедурах».
7. Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-I «О государственных секретах».
8. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 451-I «О средствах массовой информации».
9. Закон Республики Казахстан от 11 января 2007 года № 217-III «Об информатизации».
10. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-I «О государственной службе».

11. Закон Республики Казахстан от 7 января 2003 года № 370-II «Об электронном документе и электронной цифровой подписи».
12. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. N 213-1 «О нормативных правовых актах».
13. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».
14. Закон Республики Казахстан от 31 января 2006 года № 124-III «О частном предпринимательстве».
15. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2001 года № 743 «Об утверждении Правил передачи сведений, составляющих государственные секреты, в связи с выполнением совместных и других работ».
16. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 января 2001 года № 168 «Об утверждении некоторых инструкций».
17. Постановление Правительства Республики Казахстан от 10 февраля 2004 года № 165 «Об утверждении Перечня видов документированной информации и электронных документов, предоставляемых в обязательном порядке формирования государственных информационных ресурсов».
18. Постановление Правительства Республики Казахстан от 4 сентября 2002 года № 974 «Об организации приема физических лиц и представителей юридических лиц в центральных и местных исполнительных органах Республики Казахстан».
19. Постановление Правления Национального Банка РК от 9 ноября 1995 года № 292 «Об утверждении Положения о ведении делопроизводства по обращениям, заявлениям и жалобам граждан в Национальном Банке Республики Казахстан».
20. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 7 сентября 2007 года № 37 «Об утверждении Инструкции по рассмотрению обращений физических и юридических лиц в органах и учреждениях прокуратуры Республики Казахстан».
21. Приказ Генеральной Прокуратуры Республики Казахстан от 13 сентября 2004 года № 41 «О Перечне конкретных видов несекретных документов ограниченного распространения».

22. Приказ руководителя Администрации Президента Республики Казахстан от 8 декабря 1996 года «Об утверждении Правил обращения с документами Администрации Президента Республики Казахстан в аппаратах государственных органов управления, центральных исполнительных органов, местных исполнительных и представительных органов, на предприятиях, в организациях и учреждениях Республики Казахстан».

Представленный выше перечень нормативно-правовых актов регулирует различные аспекты доступа к информации в сфере государственных финансов, изучение которого требует наличия юридической подготовки и существенных временных затрат. Кроме того, обширность списка, регулирующего право на доступ к информации, позволяет сделать вывод об отсутствии системного подхода, а углубленное изучение – о фрагментарном регулировании правоотношения и дублирования норм.

Решение данной проблемы большинство экспертов видят в принятии специального межотраслевого закона о доступе к информации. Проекты законов в сфере доступа к публичной информации были разработаны параллельно международными и казахстанскими независимыми экспертами-юристами и Министерством юстиции еще в 2010 году. Данные документы вызвали широкие общественные обсуждения, что положительно может сказаться на качестве нормативно-правового акта. Однако проект закона до сих пор не был внесен в Парламент, что тормозит создание фундамента для комплексной реализации права на доступ к информации. Тем не менее планируется принятие указанного закона в 2012 году.

ЧТО ОТНОСИТСЯ К ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ?

Законодательство Республики Казахстан не содержит четкого определения термина «публичная информация» или «общественно-доступная информация». В законодательстве определяется понятие общедоступной информации для электронных информационных ресурсов: согласно ст. 14 Закона «Об информатизации» государственные электронные информационные ресурсы Республики Казахстан являются общедоступными, за исключением электронных информационных ресурсов ограниченного доступа.

Законопроект определяет публичную информацию как документированную информацию, доступ к которой не ограничен законами Республики Казахстан.

КТО МОЖЕТ ОБРАЩАТЬСЯ ЗА ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ В КАЗАХСТАНЕ?

Согласно п. 2 ст. 20 Конституции РК «**каждый**¹ имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом». Таким образом, законодательство закрепляет возможность получать и распространять информацию как гражданами Казахстана, так и не являющимися таковыми. Кроме того, исходя из сферы действия Закона «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» (ст. 3) обращения могут подавать физические и юридические лица.

1. Примечание: выделено автором.

КАКИМ ОБРАЗОМ МОЖНО ЗАПРОСИТЬ ИНФОРМАЦИЮ?

Согласно п. 4 ст. 1 Закона «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» обращение – это «направленное субъекту, рассматривающему обращение, или должностному лицу индивидуальное или коллективное письменное, устное либо в форме электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью, предложение, заявление, жалоба, запрос или отклик». Соответственно, можно сделать вывод, что существует 5 видов обращений физических и юридических лиц:

- предложение
- заявление
- жалоба
- запрос
- и отклик.

Обращение может быть подано устно, письменно либо в форме электронного документа.

Кроме того, в соответствии со ст. 33 Конституции РК граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. То есть в соответствии с вышесказанным право на информацию реализуется следующими способами: лично индивидуально или через своих представителей (например, депутатов, НПО или СМИ), а также коллективно.

Согласно ст. 7 Закона «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» существует следующий порядок рассмотрения обращений: обращения подлежат обязательному приему, регистрации, учету и рассмотрению. При этом отказ в приеме обращений запрещается. По поступившим обращениям ведется учет, за организацию работы с обращениями физических и юридических лиц, состояние приема, регистрации и учета руководители субъектов и должностные лица несут личную ответственность. Обращение, поступившее субъекту или должностному лицу, в компетенцию которого не входит разрешение поставленных в обращении вопросов, в срок не позднее трех рабочих дней направляется соответствующим субъектам с сообщением об этом заявителю.

Немаловажным является упоминание о том, что о результатах рассмотрения обращений уполномоченным государственным органом или должностным лицом дается заявителям мотивированный ответ в письменной форме. При этом обращения граждан считаются разрешенными, **когда рассмотрены поставленные в них вопросы, по ним приняты необходимые меры и даны ответы заявителям** в установленном законодательством порядке (ст. 16 Закона «Об административных процедурах»).

Основными принципами при рассмотрении обращений авторы определяют указанные в ст. 9 Закона «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» обеспечение **объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения.**

Ответы на обращения согласно ст. 10 Закона «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» должны быть по содержанию обоснованными и мотивированными, на государственном языке или языке обращения, со ссылкой на законодательство Республики Казахстан, содержать конкретные факты, опровергающие или подтверждающие доводы заявителя, с разъяснением их права на обжалование принятого решения. При этом закон не регламентирует порядок подготовки ответа на запрос и перевод его на соответствующий язык обращения. Как правило, в законах о доступе к информации такие вопросы находят свое регулирование.

В ст. 6 Закона «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» определены требования к письменному обращению, согласно которому обращение должно адресоваться субъекту или должностному лицу, в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов. В обращении физического лица указываются его фамилия, имя, а также (по желанию) отчество, почтовый адрес, а юридического лица – его наименование, почтовый адрес, исходящий номер и дата. Обращение должно быть подписано заявителем либо заверено электронной цифровой подписью. Заявителю, непосредственно обратившемуся письменно к субъекту, выдается талон с указанием даты и времени, фамилии и инициалов лица, принявшего обращение.

Права физических и юридических лиц на доступ к электронным информационным ресурсам и порядок их предоставления регулируются Законом РК № 217-III «Об информатизации» от 11 января 2007 года, согласно которому собственники или владельцы информационных систем, содержащих общедоступные электронные информационные ресурсы, обязаны предоставлять по запросам физических и (или) юридических лиц интересующую их информацию. Доступ к электронным информационным ресурсам осуществляется путем направления запроса собственнику или владельцу информационной системы одним из следующих способов:

1. Путем передачи запроса с использованием электронной почты или в форме электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью.
2. Путем непосредственного обращения пользователя к общедоступным электронным информационным ресурсам.

При этом запрос, направленный в форме электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью, приравнивается к запросу, направленному на бумажном носителе и подписанному оригинальной подписью лица, направившего запрос. Такие запросы подлежат регистрации в соответствии с правилами делопроизводства, установленными собственником или владельцем информационной системы.

СРОКИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ОТВЕТА НА ЗАПРОС

Сроки рассмотрения обращения регулируются ст. 8 Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», согласно которому обращение, для рассмотрения которого не требуется получения информации от иных субъектов, должностных лиц либо проверка с выездом на место, рассматривается в течение **пятнадцати календарных дней**, в случае если требуется получение информации от иных субъектов, должностных лиц либо проверка с выездом на место, рассматривается и по нему принимается решение в течение **тридцати календарных дней** со дня поступления. В тех случаях, когда необходимо проведение дополнительного изучения или проверки, срок рассмотрения может быть **продлен не более чем на тридцать календарных дней**, о чем сообщается заявителю в течение трех календарных дней с момента продления срока рассмотрения.

Если решение вопросов, изложенных в обращении, требует длительного срока, то обращение ставится на дополнительный контроль вплоть до окончательного его исполнения, о чем сообщается заявителю в течение трех календарных дней.

Представителям **средств массовой информации** государственные органы и иные организации обязаны представить запрашиваемую информацию **не позднее трех дней** со дня поступления обращения либо дать ответ с указанием срока представления или мотива отказа. На обращение, требующее дополнительного изучения и проверки, ответ должен быть дан в срок **не позднее одного месяца** со дня его поступления. В случае поступления обращения от средства массовой информации в государственные органы или иные организации, в компетенцию которых не входит разрешение поставленных вопросов, в срок не позднее пяти дней данное обращение должно быть направлено в соответствующие органы с сообщением об этом средству массовой информации (п. 2-1 ст. 18 Закона «О средствах массовой информации»).

Запросы, направленные в форме электронного документа, заверенные электронной цифровой подписью, согласно статье 37 Закона «Об информатизации» исполняются **не позднее пяти рабочих дней** со дня его поступления, если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан. Сроки рассмотрения, установленные данным законом, исчисляются с рабочего дня, следующего за днем регистрации запроса. Если собственнику или владельцу информационной системы необходимо уточнить существо запроса или если для предоставления запрашиваемых электронных информационных ресурсов требуется дополнительное время, то он может продлить срок исполнения запроса **до пятнадцати рабочих дней**. При этом он обязан в течение пяти рабочих дней уведомить лицо, обратившееся с запросом, о продлении срока с указанием мотивов.

Таким образом, законодательством установлены сроки в 15 или 30 календарных дней, в течение которых должен быть предоставлен ответ на запрос, а о продлении должно быть сообщено заявителю. Исчисление срока начинается с момента получения запроса. Для журналистов установлен срок в 3 и 30 дней, а для получения информации

электронным способом – 5 и 15 рабочих дней. Одним из международных принципов свободы информации является следующий принцип: запросы на информацию должны обрабатываться быстро и беспристрастно, а в случаях отказа должно предоставляться право на независимое расследование². Тем не менее действующее законодательство не позволяет реализовать данный принцип.

СПИСОК КОНФИДЕНЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Законодательство определяет информацию, подлежащую защите и, соответственно, неразглашению, к которой можно отнести государственные секреты, а также служебную и коммерческую тайны.

Сведения, составляющие государственные секреты, регулируются Законом Республики Казахстан от 15 марта 1999 года N 349-1 «О государственных секретах». В соответствии со ст. 1: «**государственные секреты**³ – защищаемые государством сведения, составляющие государственную⁴ и служебную тайны⁵, распространение которых ограничивается государством с целью осуществления эффективной военной, экономической, научно-технической, внешнеэкономической, внешнеполитической, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности, не вступающей в противоречие с общепринятыми нормами международного права».

Перечень сведений, относимых к государственным секретам, довольно обширен, в связи с чем остановимся только на областях, деятельность которых они регулируют:

- сведения в военной области (ст. 11);
- сведения в области экономики, образования, науки и техники (ст. 12);
- сведения во внешнеполитической и внешнеэкономической области (ст. 13);
- сведения в области разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности (ст. 14).

Согласно закону (ст. 18) устанавливаются три степени секретности сведений, составляющих государственные секреты, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно»

2. Базовые международные принципы в сфере доступа к информации: 1) Законодательство о свободе доступа к информации должно руководствоваться принципом максимальной открытости. 2) Общественные структуры должны быть обязаны публиковать ключевую информацию. 3) Общественные структуры должны активно пропагандировать открытые формы правления. 4) Ограничение доступа к информации, носящей секретный характер. При этом список исключений должен быть четким, ограниченным и включать строгую систему проверки на угрозу и общественные интересы. 5) Запросы на информацию должны обрабатываться быстро и беспристрастно, а в случаях отказа должно предоставляться право на независимое расследование. 6) Цена запроса не должна быть чрезмерно высокой, чтобы не сдерживать желание граждан получать информацию. 7) Совещания общественных структур должны быть открыты общественности. 8) Законы, которые не соответствуют принципу максимальной открытости, должны быть дополнены или отменены. 9) Лица, разглашающие информацию о правонарушениях, должны быть защищены.

3. Примечание: выделено автором.

4. Государственная тайна – сведения военного, экономического, политического и иного характера, разглашение или утрата которых наносит или может нанести ущерб национальной безопасности Республики Казахстан.

5. Служебная тайна – сведения, имеющие характер отдельных данных, которые могут входить в состав государственной тайны, разглашение или утрата которых может нанести ущерб национальным интересам государства, интересам государственных органов и организаций Республики Казахстан.

и «секретно». Первые два грифа присваиваются сведениям, составляющим государственную тайну, а последний – сведениям, составляющим служебную тайну. При этом использование перечисленных грифов секретности для засекречивания сведений, не отнесенных к государственным секретам, а также присвоение указанным сведениям иных ограничительных грифов не допускаются.

Кроме того, есть категория документов, имеющих гриф «для служебного пользования» (ДСП). В частности, в Инструкции по делопроизводству в Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан⁶ содержится ряд положений, определяющих правила подготовки, оформления, прохождения документов несекретного характера и имеющих пометку «Для служебного пользования».

Согласно данной инструкции «к служебной информации ограниченного распространения, зафиксированной в документах, делах и изданиях с пометкой «Для служебного пользования» (далее – ДСП), относятся сведения, касающиеся деятельности Канцелярии или других государственных органов, ограничения на распространение которых диктуются служебной необходимостью. Опубликование в открытой печати, передача по радио и телевидению, сетях открытой электрической (электронной) связи и Интернете служебной информации ограниченного распространения запрещаются».

Упоминание о наличии документов, содержащих гриф ДСП, также содержится в Правилах обращения с документами Администрации Президента Республики Казахстан⁷ и Законе Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-І «О нормативных правовых актах».

При этом указанные документы, являясь подзаконными нормативными правовыми актами, не содержат развернутого объяснения, какая конкретно информация является «для служебного пользования» и в каких случаях может быть присвоен данный гриф. Несмотря на то что юридическая сила данных Инструкции по делопроизводству и Правил обращения с документами ниже, чем законов и Конституции, тем не менее при оспаривании конституционного права на доступ к информации эти подзаконные акты применяются как специальные. Также необходимо отметить, что таким же спорным представляется перечень государственных органов, ограничение на распространение информации о которых диктуется служебной необходимостью.

Законодательством также защищается информация, составляющая **служебную** или **коммерческую** тайну, в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет

6. Утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 января 2001 года № 168 «Об утверждении некоторых инструкций».

7. Приказ руководителя Администрации Президента Республики Казахстан от 8 декабря 1996 года «Об утверждении Правил обращения с документами Администрации Президента Республики Казахстан в аппаратах государственных органов управления, центральных исполнительных органов, местных исполнительных и представительных органов, на предприятиях, в организациях и учреждениях Республики Казахстан».

свободного доступа на законном основании, и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности (ст. 126 ГК РК).

Коммерческой тайной согласно п. 16 ст. 1 Закона «О частном предпринимательстве» является «информация, определяемая и охраняемая субъектом частного предпринимательства, свободный доступ на законном основании к которой имеет ограниченный круг лиц, разглашение, получение, использование которой может нанести ущерб его интересам».

Охрана такой информации регулируется ст. 11 данного закона, согласно которому субъект частного предпринимательства (индивидуальные предприниматели и юридические лица) самостоятельно определяет круг лиц, имеющих право свободного доступа к информации, составляющей коммерческую тайну, и принимает меры к охране ее конфиденциальности. Также субъект частного предпринимательства определяет порядок отнесения информации к категориям доступа, условия хранения и использования информации, составляющей коммерческую тайну. При этом любая информация о субъекте частного предпринимательства, полученная государственным органом в ходе реализации возложенных на него функций, не подлежит разглашению и распространению, за исключением случаев передачи информации другому государственному органу в соответствии с законами Республики Казахстан. Информация, составляющая коммерческую и иную охраняемую законом тайну, не может быть разглашена без согласия субъекта частного предпринимательства, за исключением информации, по которой имеется вступившее в законную силу решение суда. Общедоступной информацией является обобщенная информация, не раскрывающая сведения о деятельности конкретного субъекта частного предпринимательства.

Государственные органы, владеющие информацией о содержании договоров, заключаемых с субъектами частного предпринимательства, в частности, связанные с государственными закупками, тендерами, ссылаясь на данную норму закона, не предоставляют подобную информацию, несмотря на использование общественных денег из государственного бюджета на выполнение работ и предоставление услуг в рамках государственных закупок.

Закон «О государственных секретах» (ст. 17) содержит перечень сведений, не подлежащих засекречиванию:

1. О чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях.
2. О состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности.

3. О привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам и организациям.
4. О фактах нарушения прав и свобод гражданина.
5. О размерах золотовалютных активов Национального Банка Республики Казахстан и правительственного (бюджетного) резерва драгоценных металлов и драгоценных камней.
6. О фактах нарушения законности государственными органами и организациями, их должностными лицами.
7. О массовых репрессиях по политическим, социальным и другим мотивам, в том числе данных, находящихся в архивах, за исключением сведений, предусмотренных статьей 14 данного закона.

Законодательством Республики Казахстан защищается также нераскрытая информация, т.е. техническая, организационная или коммерческая информация, секреты производства (ноу-хау), неизвестная третьим лицам (ст. 1017 ГК РК).

Практика показывает, что перечень информации с ограниченным доступом значительно шире указанного в законодательстве, что затрудняет реализацию права на доступ к информации. Данную проблему могли бы решить нормы с четкими формулировками и исчерпывающим перечнем такой информации, которые должны находить свое отражение в едином законе о доступе к информации, составленном в соответствии с международными стандартами.

КТО ОБЯЗАН ПРЕДОСТАВЛЯТЬ ИНФОРМАЦИЮ?

Законом «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» (п. 5 статьи 1) определен круг субъектов, рассматривающих обращения, к которым относятся:

- государственные органы;
- органы местного самоуправления;
- юридические лица со стопроцентным участием государства либо предоставляющие товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа, которые вправе рассматривать и принимать решения по обращениям физических и юридических лиц в соответствии с их компетенцией;
- субъекты крупного предпринимательства по обращениям физических и юридических лиц, с которыми заключен договор на поставку (выполнение, оказание) им товаров (работ, услуг).

Таким образом, если заинтересованному лицу необходимо получить информацию о содержании договоров юридических лиц, победивших в тендере, следует направлять запрос непосредственно контрагентам государственных органов.

Кроме того, как уже указывалось выше, помимо государственных органов, обязанность в обеспечении возможности каждому гражданину ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации возлагается и на **общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации** (п. 3 ст. 18 Конституции).

ЧАСТЬ 2. АНАЛИЗ ДАННЫХ, ПОЛУЧЕННЫХ В ХОДЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

- Статистика ответов на запросы.
- Степень открытости государственных органов (министерств.)
- Характер запрашиваемой информации.
- Качество ответов в зависимости от составителя запроса.
- Качество ответов в зависимости от содержания запроса.
- Ответы на запросы в сроки, предусмотренные законодательством.

В ходе исследования было составлено 216 писем-запросов от трех категорий составителей (представителя НПО, журналиста и гражданина) по шести темам (государственные закупки, международная помощь, бюджетные расходы, административные расходы, прозрачность доходов, особые фонды), трем видам содержания запросов (документарный, статистический и процедурный) для четырех государственных органов – министерств.

Три категории составителей – представитель НПО, журналист и гражданин – были выбраны с целью определения возможностей получить информацию и отклонения в отношении государственных органов в зависимости от лица, запрашивающего информацию о государственных финансах.

Темы запросов связаны с необходимостью определить, какая из сфер деятельности государственных органов наиболее прозрачна и доступ к какой информации лучше всего обеспечивается.

Три вида содержания запросов отражают различные категории информации, такие как документарный (запрос с целью предоставления определенного документа – договора, соглашения и прочее, который находится у государственного органа), статистический (запрос определенной статистической информации, будь то информация о статистике государственных расходов, количестве персонала и прочее) и последний вид запросов – процедурный (запрос на предмет предоставления информации о процедурах, регулирующих деятельность государственного органа, например, информация о ставках заработной платы, начислении командировочных расходов или закупка канцелярских товаров).

В число исследуемых министерств вошли Министерство здравоохранения, Министерство образования и науки, Министерство труда и социальной защиты населения и Министерство транспорта и коммуникаций.

Статистика полученных ответов на письма-запросы отражена на графике №1. В соответствии с методологией были определены четыре группы, по которым классифицировались все вопросы, – «полный ответ», «неполный ответ», «отсылка на сайт» и «письмо без ответа».

СТАТИСТИКА ОТВЕТОВ НА ЗАПРОСЫ

Доля **«полных ответов»** соответствует 44 процентам. Менее половины от всех высланных писем-запросов получили полный и исчерпывающий ответ, который может удовлетворить потребителя информационной услуги. В абсолютном выражении количество полных ответов составляет 95 писем-ответов.

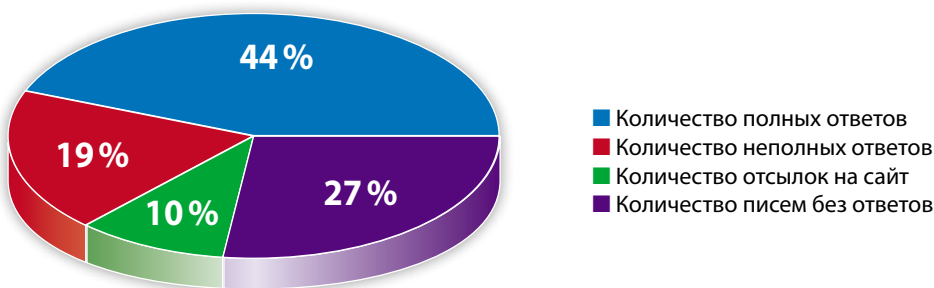
Исследователи получили значительную долю **«неполных ответов»**, которая составила 19 процентов; это означает, что каждое пятое письмо-ответ не дает полной информации и не в полной мере удовлетворяет запрашивающую информацию сторону. Вместе с тем на основе полученной информации уже можно предпринимать какие-то шаги, будь то затребовать информацию вновь, но уже с указанием определенного аспекта запрашиваемой информации, либо приступить к мониторингу деятельности государственных органов в определенном вопросе.

В связи с развитием Интернета и выделением существенных бюджетных расходов на создание и поддержку информационных порталов министерств и ведомств все чаще встречаются ответы со стороны государственных органов, опирающихся при ответе и отсылающих на официальные веб-страницы. В некоторых случаях подобные ссылки действительно содержат ценную информацию, а иногда информация по указанным электронным адресам не открывается на страницах, устарела и неактуальна, либо раскрывает информацию не по теме запроса. Общая доля **«отсылок на сайт»** соответствует 10 процентам, или 22 письма-ответа. В государственных органах считают, что на каждый десятый запрос можно получить ответ, обратившись на соответствующее «представительство» госоргана в интернет-пространстве.

Доля **«писем без ответов»** составляет существенную часть от разосланных писем-запросов – 27 процентов. И это означает, что практически каждый третий, выславший запрос в государственные органы, фактически может не получить ответа вообще. Количество писем без ответа составляет 58. Данная цифра является значимой и демонстрирует отсутствие доступа к значимой публичной информации, которая может касаться интересов гражданского общества.

График 1.

Статистика полученных ответов на письма-запросы



СТЕПЕНЬ ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ (МИНИСТЕРСТВ)

Исследователи классифицировали запросы в зависимости от государственных органов, которым предназначались те или иные запросы. На графике №2 можно увидеть, какие министерства более прозрачны – отвечают на письма-запросы, а какие менее прозрачны и не отвечают на письма со стороны гражданского общества.

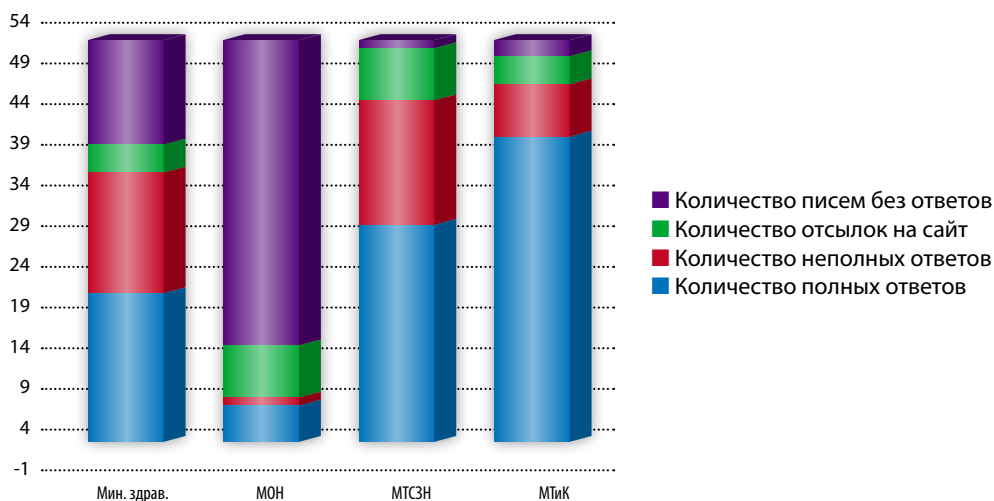
Среди лидеров опроса мы видим Министерство транспорта и коммуникаций с общим количеством полных ответов 41, или 75 процентов от всех полученных министерством запросов. Количество писем без ответов 2, или 4 процента. Количество частично предоставленных ответов и ссылок на сайт составляет 7 и 4, или 13 и 7 процентов соответственно. Второе место среди лидеров государственных органов за Министерством труда и социальной защиты с 54 процентами полных ответов (29), 31 процентом неполных ответов (17), 13 процентами отсылок на сайт (7) и всего лишь 2 процентами писем без ответов (1).

Почти равные доли писем без ответов, полных и неполных ответов у Министерства здравоохранения. Доля полных ответов составляет 37 процентов (20), неполных ответов – 30 процентов (16), и без ответов – 26 процентов (14). Незначительная доля писем со ссылкой на сайт составляет всего 7 процентов (4).

Максимальное количество писем без ответов, которое негативно отличается от общей картины, у Министерства образования и науки. Всего доля писем, оставшихся без ответов, составила 76 процентов (41). С сожалением можно признать, что Министерство образования и науки наиболее непрозрачный государственный орган, который в большей степени игнорирует запросы гражданского общества. Отметим, что данный госорган больше ссылается на свой веб-ресурс, нежели предоставляет полные или даже частичные ответы.

График 2.

Классификация ответов государственных органов



Из таблицы №1 можно увидеть данные в количественном выражении по каждому министерству в отдельности и по каждому из видов полученных ответов на запросы. Число неполных ответов наибольшее по Министерству труда и социальной защиты населения – 31 процент, и Министерству здравоохранения – 30 процентов, а наименьшее у Министерства транспорта и коммуникаций – 13 процентов, и Министерства образования и науки – 2 процента.

Количество отсылок на сайт минимально среди всех государственных органов: МОН РК и МТСЗН РК использовали данный вариант ответа в 13 процентах случаев, а Минздрав РК и МТиК РК – в 7 процентах ответов на запросы.

Таблица 1.

Классификация ответов государственных органов

Государственные органы	Количество писем-запросов	Количество полных ответов	Количество неполных ответов	Количество отсылок на сайт	Количество писем без ответов
Министерство здравоохранения	54 (100%)	20 (37%)	16 (30%)	4 (7%)	14 (26%)
Министерство образования и науки	54 (100%)	5 (9%)	1 (2%)	7 (13%)	41 (76%)
Министерство труда и социальной защиты населения	54 (100%)	29 (54%)	17 (31%)	7 (13%)	1 (2%)
Министерство транспорта и коммуникаций	54 (100%)	41 (76%)	7 (13%)	4 (7%)	2 (4%)
Итого	216 (100%)	95 (44%)	41 (19%)	22 (10%)	58 (27%)

ХАРАКТЕР ЗАПРАШИВАЕМОЙ ИНФОРМАЦИИ

Запросы направлялись по шести направлениям, включающим государственные закупки и тендеры, международную помощь, бюджетные расходы, административные расходы, прозрачность контрактов и особые фонды. Информация запрашивалась у четырех указанных министерств. В рамках запросов требовалось предоставить следующую информацию по направлениям запросов, например:

- Государственные закупки и тендеры:
 - Требования к казахстанскому содержанию при объявлении конкурсов по государственным закупкам.
 - Возможности участия физических лиц в конкурсах по госзакупкам.
 - Требования, предъявляемые к организациям для участия в госзакупках.
- Международная помощь:
 - О составе Национальной комиссии Codex Alimentarius по проекту безопасности пищевой продукции.
 - Статус выполнения Программы по достойному труду МТСЗН и МОТ до 2012 г.
 - Стадия реализации транспортного проекта «Западная Европа – Западный Китай».

- Бюджетные расходы:
 - Наличие счетов министерств в банках второго уровня и цели создания таких счетов.
 - Объемы выделенных средств на совершенствование системы социальной защиты лиц с ограниченными возможностями.
 - Объемы выделенных средств в 2011 году в качестве целевых текущих трансфертов областным бюджетам, бюджетам городов Астана и Алматы на выплату государственной адресной социальной помощи.

- Административные расходы:
 - Разрешается ли сотрудникам министерств использовать авиатранспорт для осуществления командировок в регионы.
 - Сколько было выделено бюджетных средств на материально-техническое оснащение МТСЗН в 2011 году.
 - Каким документом регулируются объемы надбавок и премий к заработной плате сотрудников министерств.

- Прозрачность контрактов:
 - Количество договоров по государственным закупкам, заключенных министерствами в 2011 году.
 - Предоставление копий договоров с победителями конкурсов.
 - Перечни государственных услуг, по которым данное министерство может оказать содействие.

- Особые фонды:
 - Осуществленные мероприятия в рамках дорожной карты 2009-2010 гг.
 - Списки объектов, ремонт которых был осуществлен в рамках дорожной карты.
 - О создании комиссии при министерствах по контролю за ходом реализации дорожной карты.

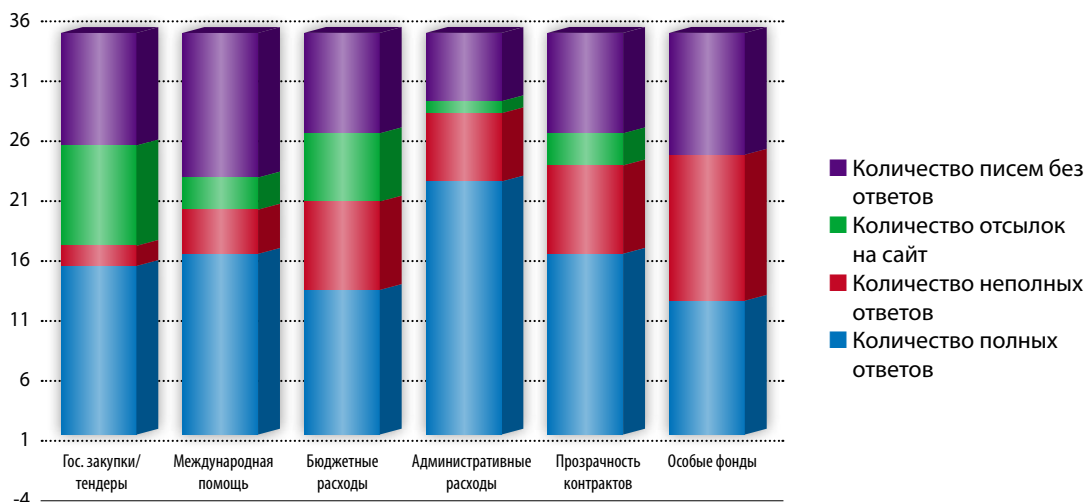
По каждой из указанных тем было сделано 36 запросов. Наиболее прозрачными темами, по которым государственные органы предоставили информацию, стали – административные расходы (63 процента, 23 полных ответа), международная помощь и прозрачность контрактов (по 45 процентов, 16 полных ответов). Меньше всего полных ответов по теме бюджетных расходов (36 процентов, 13 полных ответов) и особых фондов (33 процента, 12 полных ответов).

Наиболее игнорируемыми со стороны государственных органов стали темы, касающиеся вопросов международных фондов (36 процентов, 13 запросов без ответов) и особых фондов (30 процентов, 11 писем без ответов). Возможно, одним из факторов, влияющих на эту ситуацию, является отсутствие четкой координации между Министерством финансов как оператором международных финансовых операций и уполномоченными государственными органами, реализующими контрактные

обязательства по международным займам. Вместе с тем количество неполных ответов превалирует по теме особых фондов (36 процентов, 13 неполных ответов), прозрачности контрактов и бюджетных расходов (по 22 процента, 8 неполных ответов).

График 3

Классификация ответов по темам запросов



Темами, которые больше всего отражаются в интернет-пространстве, по мнению государственных органов, являются государственные закупки (25 процентов, 9 ссылок на сайт) и бюджетные расходы (17 процентов, 6 ссылок на сайт). По данным темам было получено больше всего ссылок на официальные сайты государственных органов. К сожалению, мы не ставили целью исследование данных ссылок, но зачастую ссылки или указание на сайт не дают полной информационной картины, которую получатель информационных услуг хотел бы найти.

Таблица 2.

Классификация ответов по темам запросов

Наименование тематических запросов	Количество писем-запросов	Количество полных ответов	Количество неполных ответов	Количество отсылок на сайт	Количество писем без ответов
Государственные закупки/тендеры	36 (100%)	15 (42%)	2 (5%)	9 (25%)	10 (28%)
Международная помощь	36 (100%)	16 (45%)	4 (11%)	3 (8%)	13 (36%)
Бюджетные расходы	36 (100%)	13 (36%)	8 (22%)	6 (17%)	9 (25%)
Административные расходы	36 (100%)	23 (63%)	6 (17%)	1 (3%)	6 (17%)
Прозрачность контрактов	36 (100%)	16 (45%)	8 (22%)	3 (8%)	9 (25%)
Особые фонды	36 (100%)	12 (33%)	13 (36%)	0 (0%)	11 (30%)
Итого	216 (100%)	95 (44%)	41 (19%)	22 (10%)	58 (27%)

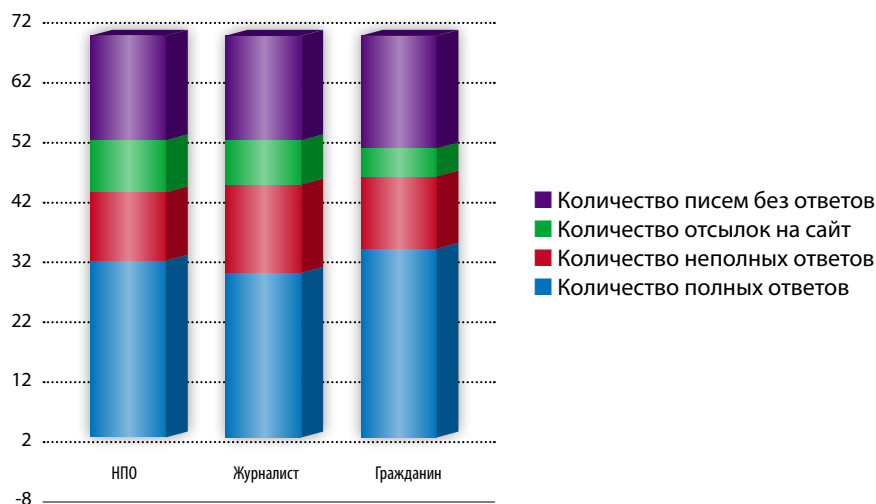
Составителей писем-запросов три – представитель неправительственного сектора (неправительственная организация), представитель медиасообщества (журналист) и рядовой обыватель (гражданин). Соответственно, и количество писем-запросов составляет 72 письма.

Из приведенного графика №4 определенной значимой зависимости качества ответов на письма-запросы от отправителей писем не наблюдается. Общее количество полных ответов варьируется от 41 процента (29 ответов) у журналиста, и до 47 процентов (34 ответа) у гражданина. Доля полных ответов, предоставленных неправительственной организации, составила 44 процента, или 32 письма.

Соответственно, и количество писем без ответов составило также приблизительно одинаковые доли по отправителям НПО и журналисту – 26 процентов (19 писем без ответов), и гражданину – 28 процентов, или 20 писем без ответов. Из этого следует, что независимо от отправителя письма, будь то журналист, НПО или гражданин, вероятность получения ответа на интересующую информацию приблизительно одинакова и не является решающим фактором для получения ответа от государственного органа.

График 4.

Классификация ответов в зависимости от составителя/отправителя запроса



В общей сложности количество отсылок на сайт не имеет значительных долей. Так, всего лишь в 7 процентах случаев государственные органы отсылали на сайт гражданина, и в 13 и 11 процентах – НПО и журналиста. Сумма неполных ответов определяется на уровне 17-22 процентов, где наименьшая доля у НПО и наибольшая у журналиста

Таблица 3.

Классификация ответов в зависимости от составителя/отправителя запроса

Составители запросов	Количество писем-запросов	Количество полных ответов	Количество неполных ответов	Количество отсылок на сайт	Количество писем без ответов
Неправительственная организация	72 (100%)	32 (44%)	12 (17%)	9 (13%)	19 (26%)
Журналист	72 (100%)	29 (41%)	16 (22%)	8 (11%)	19 (26%)
Гражданин	72 (100%)	34 (47%)	13 (18%)	5 (7%)	20 (28%)
Итого	216 (100%)	95 (44%)	41 (19%)	22 (10%)	58 (27%)

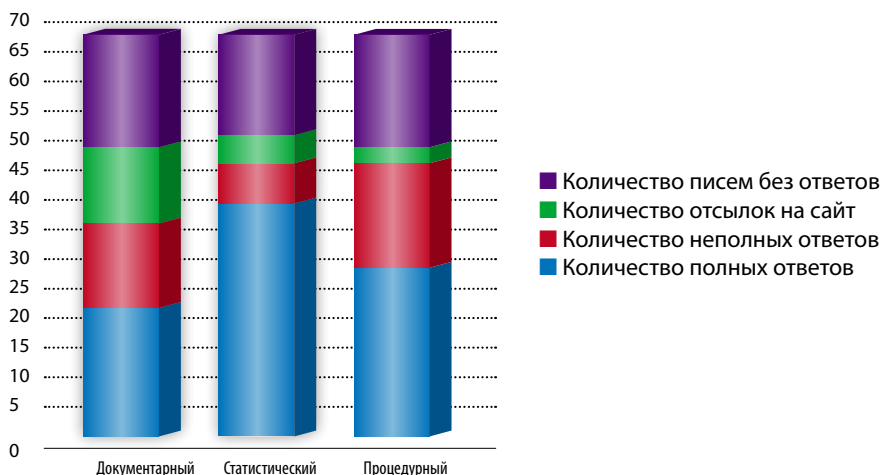
КАЧЕСТВО ОТВЕТОВ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ СОДЕРЖАНИЯ ЗАПРОСА

Одним из факторов для анализа является классификация запросов в зависимости от вида содержания запроса – документарный, статистический и процедурный. Наибольшее «желание» государственные органы продемонстрировали при ответах на статистические вопросы, а наименьшее – при документарных. Это позволяет сделать вывод, что достаточно легко предоставить информацию, которая уже собирается и по которой ведется учет, нежели предоставить определенный документ – договор с поставщиками, текст международного соглашения и др.

Доля писем, оставшихся без ответов в зависимости от вида содержания запросов, приблизительно одинакова: процедурный и документарный – по 28 процентов (20). Немного меньше доля писем без ответов по статистическим вопросам – 25 процентов (18). Представители государственных органов считают, что различные документы больше доступны на их веб-сайтах, и меньше всего на сайтах госорганов содержится информации о процедурах, регулирующих их деятельность.

График 5

Классификация ответов в зависимости от вида содержания запроса



Количество писем с частичным содержанием ответов на высланные запросы более всего заметно по процедурным вопросам – 26 процентов, и наименьшее по статистическим вопросам – 10 процентов. Логично было бы предположить, что государственным органам легче предоставить неполный ответ по процедурному вопросу, не предоставляя конкретной информации, нежели по статистике деятельности государственного органа, которая всегда есть в наличии и циркулирует по другим государственным органам, например, в Агентстве по статистике.

Таблица 4.

Классификация ответов в зависимости от вида содержания запроса

Содержание запроса	Количество писем-запросов	Количество полных ответов	Количество неполных ответов	Количество отсылок на сайт	Количество писем без ответов
Документарный	72 (100%)	23 (32%)	15 (21%)	14 (19%)	20 (28%)
Статистический	72 (100%)	42 (58%)	7 (10%)	5 (7%)	18 (25%)
Процедурный	72 (100%)	30 (42%)	19 (26%)	3 (4%)	20 (28%)
Итого	216 (100%)	95 (44%)	41 (19%)	22 (10%)	58 (27%)

ОТВЕТЫ НА ЗАПРОСЫ В СРОКИ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

Доля ответов по срокам, предусмотренным законодательством, представлена на графике №6. Основная часть ответов – 69 процентов, была предоставлена в срок до одного месяца (149 писем-ответов). Доля писем, оставшихся без ответов, находится на уровне 27 процентов (58 писем-запросов) и 4 процента (9 писем-ответов) было предоставлено с нарушением сроков, установленных законодательством, то есть после месяца рассмотрения.

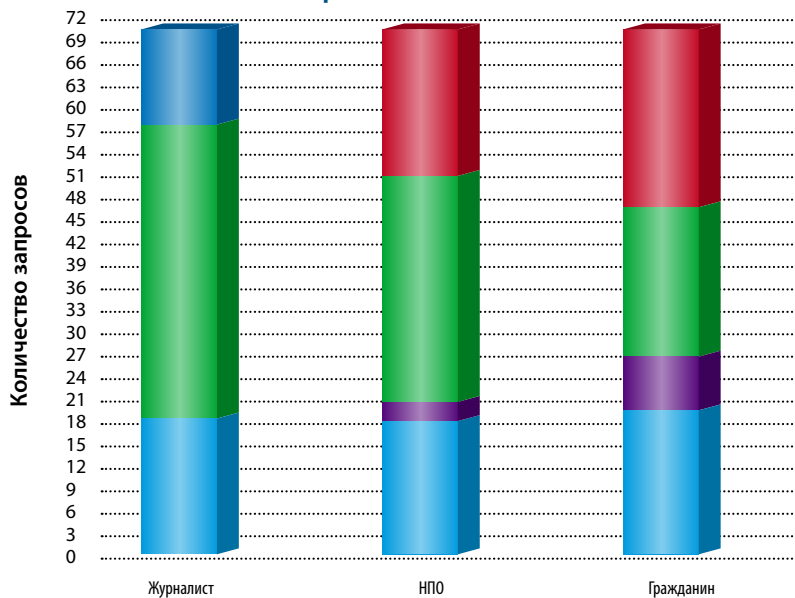
В отношении журналиста, на письма-запросы которого согласно законодательству необходимо предоставлять ответ в течение трех дней, было получено лишь 19 процентов (14 писем-ответов из 72 высланных запросов). В срок до 30 дней журналистом было получено 54 процента ответов (39 писем-ответов из 72) и без ответов осталось 26 процентов запросов (19 писем-запросов).

В свою очередь НПО были получены ответы в следующие сроки: до 15 дней – 29 процентов (21 письмо-ответ), до 30 дней – 42 процента (30 писем-ответов), с нарушением срока – 3 процента (2 письма-ответа), и без ответа – 26 процентов (19 писем-запросов).

Показатели по высланным гражданином письмам-запросам выглядят следующим образом: до 15 дней – 36 процентов (26 писем-ответов), до 30 дней – 26 процентов (19 писем-ответов), с нарушением срока – 10 процентов (7 писем-ответов), и без ответа – 28 процентов (20 писем-запросов).

График 6

Сроки предоставления ответов на письма-запросы



	Журналист	НПО	Гражданин
■ В срок до 3-х дней*	14	0	0
■ В срок до 15-ти дней**	0	21	26
■ В срок до 30-ти дней***	39	30	19
■ С нарушением срока	0	2	7
■ Без ответа	19	19	20

Примечания:

* – применимо только в отношении журналиста,

** – применимо в отношении НПО и граждан,

*** – применимо в отношении вопросов, требующих получения информации от иных субъектов, должностных лиц либо проверки с выездом на место.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В результате реализации исследовательского проекта имеется возможность сравнить полученные данные с показателями стран-участниц проекта: Азербайджана, Кыргызстана, Украины, Грузии и Казахстана.

Общий уровень доступности информации о государственных финансах составляет 44 процента – это объем полных ответов, полученных в ходе исследования. С другой стороны, почти треть писем-запросов, направленных в государственные органы, осталась без ответа (27 процентов). Промежуточные категории, классифицированные как «частные ответы» и «ссылки на сайт», составили 19 и 10 процентов соответственно, или в совокупности чуть менее трети ответов. Отметим, что уровень доступности информации, определяемой как доля полных ответов на письма-запросы, коррелирует с оценкой Индекса открытости бюджета по методике Международного бюджетного партнерства (International Budget Partnership, Washington DC), который в 2010 году составил 38 баллов из 100 возможных.

Интересным фактом, обнаруженным в ходе исследования, является уровень прозрачности государственных органов – где наиболее прозрачными были определены не министерства социального сектора, которые более всего связаны социальными обязательствами, а Министерство транспорта и коммуникаций (76 процентов полных ответов). На втором месте по уровню прозрачности находится Министерство труда и социальной защиты населения (54 процента полных ответов), и только на третьем и четвертом местах Министерства здравоохранения (37 процентов), образования и науки (9 процентов). Данная ситуация, на момент проведения исследования, свидетельствует о том, что министерства социального сектора менее подотчетны перед населением в своей работе, а также о наличии меньшего потенциала в обработке и предоставлении ответов (администрирование) заинтересованным группам.

Из шести тем запросов наибольшую долю имеют вопросы, связанные с административными расходами (63 процента полных ответов), а наименьшую – с особыми фондами (33 процента полных ответов). Вместе с тем значительное количество писем без ответов по вопросам о международной помощи Казахстану (36 процентов), и существенно меньшее количество писем без ответов по вопросам об административных расходах государственных органов. Казалось бы, административные расходы могли быть одними из закрытых страниц в системе государственных финансов, но нет, совершенно иные вопросы вызывают полное молчание со стороны государственных органов.

За ответами на вопросы о тендерах и закупках государственные органы посоветовали обратиться к интернет-ресурсам в связи с тем, что теперь они проводят все тендерные конкурсы в электронном формате и данная информация доступна на их

официальных сайтах – в целом, каждый четвертый ответ содержал рекомендацию обратиться на сайт, хотя некоторые из них не содержали интересующую нас информацию. Что касается бюджетных расходов, то доля полных ответов составляет почти треть (36 процентов), каждый четвертый запрос остался без ответа (25 процентов) и доли писем с частичными ответами и ссылками на сайт приблизительно одинаковы – 22 и 17 процентов.

К своему удивлению, исследователи определили, что на то, чья подпись стоит под письмом-запросом, государственные органы реагируют без каких-либо различий. Так, доли писем с полными и частичными ответами, ссылками на сайт и писем без ответов одинаковы вне зависимости от лица, запрашивающего информацию: будь то журналист, рядовой гражданин или неправительственная организация. Кстати, у рядового гражданина немного больше полных ответов (47 процентов), чем у журналиста и НПО, но и на одно письмо больше писем без ответов. Таким образом, по проведенному исследованию можно сказать, что существует разница в получении ответов в зависимости от лица, запрашивающего информацию, – у физических лиц больше шансов получить полный ответ, нежели у НПО или журналиста, т.е. существует вероятность, что для повышения эффективности получения полных ответов на письма-запросы по интересующей НПО и журналиста информации им следует обратиться как физическое лицо.

Последний вывод, который был сделан в ходе исследования, заключается в том, что государственные органы в большей степени готовы предоставлять информацию статистическую, нежели документарную или процедурную. Если статистической информацией в определенной степени обладают одновременно несколько государственных органов и зачастую данная информация постоянно находится у уполномоченного госоргана в обработке, то договоры министерств и процедуры деятельности раскрываются с меньшим желанием.

Исследователи хотели бы обратиться в государственные органы со следующими рекомендациями:

- Принять закон о доступе к информации на основе лучших международных практик и с учетом высоких международных требований к электронному правительству в целях оперативного получения информации и оказания государственных информационных услуг.
- Проводить тренинги для государственных служащих по вопросам доступа общественности к публичной информации.
- При предоставлении ответа, отсылающего на сайт, указывать точный интернет-адрес, по которому можно получить ответ. Причем ссылки должны быть актуальными на протяжении относительно долгого времени или находиться в определенном электронном архиве.
- Определить законодательно вопрос об открытости контрактных обязательств государственных органов и их поставщиков, победителей тендеров.

Представителям гражданского сектора необходимо:

- Продолжить на периодической основе исследование такого формата с целью определения улучшения/ухудшения ситуации с доступом к информации.
- Проводить информационные кампании с ориентацией на группы гражданского общества (НПО) с целью повышения доступа к общественно значимой информации.
- Проводить обучающие семинары и тренинги на предмет составления писем-запросов в государственные органы, обработки писем и работы с государственными органами с целью максимизации ответов на письма-запросы.
- Усилить кампании по информированию граждан об их правах на получение информации и ответственности должностных лиц за непредставление информации.

