



АЯЖАН
ОЙРАТОВА

ИЗДЕРЖКИ ГОСУДАРСТВА СЕЙЧАС И ПРИ ВОЗМОЖНОЙ ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИИ ДИФФАМАЦИИ

ПРОГРАММА
ДЛЯ МОЛОДЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ
В ОБЛАСТИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ



Точка зрения автора, отраженная в данном исследовании, может не совпадать с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан. Ответственность за факты, сведения, суждения и выводы, содержащиеся в публикации, несет автор.

Данное исследование подготовлено в рамках программы Фонда Сорос-Казахстан для молодых исследователей в области публичной политики. Целью данного проекта является развитие сферы публичной политики в Казахстане через повышение потенциала молодых исследователей, а также стимулирование общественного диалога.

Введение

В конце 2019 года Президент Казахстана выдвинул предложение декриминализировать статью о клевете¹. Эта инициатива быстро была передана в работу Генеральной прокуратуре и к концу июля К. Токаев уже подписал закон о переводе статьи в Кодекс об административной ответственности (*далее – КоАП*). Ряд юристов и правозащитников выступили за перевод статьи в Гражданский кодекс, чтобы споры разрешались в гражданском порядке.

Такая спешка при подготовке законопроекта вызывает множество вопросов. Самый главный: проводил ли регулятор исследование о целесообразности перевода статьи в КоАП. В этом исследовании будут рассматриваться проблемы, вызванные этими изменениями.

Также в исследовании обсуждается поспешность решения перевода статьи о клевете в КоАП: какие последствия и расходы понесет от этого государство, чем опасен прецедент поэтапной декриминализации статей, чем чревато промедление при внедрении анализа регуляторного воздействия в законопроекты, касающиеся системы правосудия и уголовного законодательства.

Целью этого политико-управленческого документа является подготовка аргументации для гражданского общества и парламентариев при обсуждении законопроектов по реформе уголовного законодательства в тех случаях, когда предлагаемые положения идут вразрез с рекомендациями международного сообщества и не соответствуют международным обязательствам Казахстана. Данная аргументация будет помогать поддерживать идею о том, что налоги граждан не должны тратиться таким образом, чтобы нарушать международное право, ставить под угрозу репутацию страны и при этом увеличивать нагрузку правоохранительных органов и системы правосудия.

Данное исследование не стремится создать модель расчета всех возможных издержек государства, а только предлагает государственным органам обратить внимание на расходы, которые могут увеличиваться со временем. Учитывая то, что количество дел по клевете незна-

¹ Клевета – это распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию.

чительно по сравнению, например, с делами по хулиганству, масштабы издержек по другим составам могут значительно различаться. Более того, исследование предлагает аргументацию, которая может быть использована при разработке законопроектов и в дальнейшем их адвокации, благодаря наличию в ней аргументов по снижению нагрузки государственного бюджета в долгосрочной перспективе.

В связи с отсутствием в свободном доступе информации о тратах некоторых государственных органов создать более подробную таблицу с расходами не удалось.

Для удобства читателя исследование было разделено на несколько частей. Первый раздел исследования посвящен процессу декриминализации клеветы. В этом разделе обсуждаются намерения регулятора и представлены мнения гражданского общества и некоторых правозащитников.

Во втором разделе перечисляются проблемы, вызванные расположением статьи о клевете в уголовном и административном судопроизводстве. Например, само наличие статьи в УК или КоАП может служить стимулом для подачи заявлений в полицию. Также примечательно то, что уголовные наказания или административные взыскания не содержат упоминания о необходимых инстанциях для восстановления права, нарушенного обсуждаемым правонарушением.

Третий раздел раскрывает политический инструмент как поэтапное изменение какого-либо института на примере статьи о клевете. Здесь рассматривается то, как поэтапность может служить показателем некачественного закона, требующего поправок и, как следствие, дополнительных издержек государства.

Последние разделы посвящены выводам исследования и вариантам решения проблемы с указанием рисков и сложностей их реализации.

Как происходила декриминализация клеветы?

Казахстан долгое время пренебрегал рекомендациями международных организаций по декриминализации клеветы. Только в конце 2019 года после обращения членов Национального совета общественного доверия (НСОД) Президент выдвинул предложение о декриминализации клеветы, – хотя инициатива по декриминализации клеветы в Казахстане продвигается уже очень давно, почти с 2008 года.

Такие организации, как «Әділ сөз»², Хартия по правам человека, Казахстанское бюро по правам человека, Центр исследования правовой политики, Internews Kazakhstan и Internews Network, проводили большую работу и постоянно выступали за декриминализацию клеветы. Еще в 2008 году были высказаны обоснованные рекомендации по декриминализации³. По словам Татьяны Зинович, на протяжении всех этих лет представители НПО не могли добиться результата, потому что активное сопротивление шло со стороны правоохранительного блока, со стороны Генеральной прокуратуры⁴.

Отправной точкой обсуждения именно этой проблемы в НСОД стал кейс с Еленой Кузнецовой и скандалы, связанные с Ratel.kz.

И такая инициатива сама по себе может считаться проблемой, так как такие вопросы, как «снижение конфликтности населения» или «обеспечение свободы слова по наилучшим международным стандартам», не ставились перед разработчиками как требующие разрешения. Ведь в таком случае законопроект вносил бы поправки в статью по оскорблениям, разжиганию межнациональной розни, а также предусматривал бы реформу законов «О СМИ» и «О доступе к информации». Главная проблема, которую пытались решить власти Казахстана при декриминализации клеветы, состояла в улучшении рейтингов страны по свободе слова.

² <http://www.adilsoz.kz/politcor/show/id/265>

³ Эксперт Пашин Сергей Анатольевич из Российской Федерации, профессор Московского Института Экономики, по заказу БДИПЧ ОБСЕ дал рекомендации экспертам «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы Республики Казахстан и Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях по вопросам упрощения процедур расследования уголовных дел и декриминализации некоторых составов преступлений».

⁴ Татьяна Зинович, экспертное интервью 2020.

Сейчас Казахстан занимает 157-е место из 180 стран в мировом рейтинге свободы прессы согласно Reporters Without Borders (RSF) за 2020 год.

И эта реформа не принесла желанной свободы слова. По словам Жанны Кавелье, руководителя отдела RSF по Восточной Европе и Центральной Азии, власти Казахстана преследуют журналистов и блогеров под предлогом предотвращения паники во время пандемии – таким образом, использование чрезвычайного положения вредит свободе прессы в Казахстане⁵. Пока международные организации не комментировали последствия декриминализации.

По мнению вице-министра МИОР Кемельбека Ойшыбаева, повышение образованности населения – в целом очень важный компонент, если бороться с усилением конфликтности (*разжигание межнациональной розни, распространение заведомо ложных сведений, клевета и т. д.*). Но сейчас эта работа неэффективна, а жесткий подход правоохранительного блока при регулировании свободы слова проигрышный⁶.

Казахстанские общественники также выразили разочарование таким поворотом событий⁷. И ситуация в стране с преследованием журналистов продолжается. Например, репортер КТК TV Бекен Алирахимов и оператор Манас Шарипов были арестованы 11 апреля 2020 года при освещении условий работы в больнице в Атырау и обвинены по статье 476 КоАП за нарушение режима чрезвычайного положения. Они отделались предупреждением на суде после того, как были помещены в карантин на две недели в больницу, хотя закон позволял им продолжать работать во время эпидемии.

Более того, летом 2020 года рассматривалось дело по статье о клевете, согласно КоАП, в отношении журналиста inbusiness.kz Жанар Асылхановой. Это доказывает, что декриминализация клеветы не привела к обеспечению полноценной свободы слова, потому что (а) еще не понятно, как будет работать статья в КоАП, и (б) целый ряд статей в УК и КоАП могут способствовать дальнейшему вмешательству в работу журналистов. Проверить жизнеспособность статьи в КоАП в 2020 году не удалось, потому что дело Жанар Асылхановой до суда не дошло⁸.

⁵ <https://rsf.org/en/news/kazakh-journalists-harassed-over-covid-19-reporting>

⁶ Интервью с Кемельбеком Ойшыбаевым, вице-министром МИОР, 2020.

⁷ <https://inbusiness.kz/ru/news/admsudy-kazahstana-gotovjatsya-k-dalam-po-informacionnym-sporam>

⁸ <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-libel-accusation-against-journalist/30921689.html>

Статья Жанар Асылхановой была написана о юридическом лице, а заявление было подано от физического лица. И эти моменты в правоприменении вызывают вопросы. Примечательно, что вместо создания площадки для полноценного обсуждения реформы по декриминализации клеветы было принято сумбурное решение перевести статью о клевете в Кодекс об административной ответственности (*КоАП*), – что не учитывало рекомендации международных организаций и общественников и теперь вызывает вопросы.

Какие проблемы вызывает наличие статьи о клевете в уголовном и административном делопроизводстве?

Во-первых, это санкции, предусмотренные в рамках административного преследования. Защита личных неимущественных прав в случае распространения порочащих сведений предполагает опровержение как меру восстановления нарушенного права. Но опровержение не является ни видом уголовного наказания (*не являлось видом наказания, когда статья о клевете была в Уголовном кодексе*), ни видом административного взыскания. Хотя в последние годы стало популярным принуждать заявителей (*потенциальных обвиняемых не только в клевете, но и в распространении заведомо ложных сведений или разжигании розни*), вне судебных решений, к извинениям и опровержениям. Это является специальным способом гражданско-правовой защиты, а значит, может быть применено только с решением суда.

По данным Ольги Диденко, крайне редко уголовный суд обязывал подсудимых опровергнуть распространенные сведения, которые были признаны судом порочащими честь, достоинство или подрывающими репутацию частных обвинителей⁹. Ожидать, что теперь административные суды будут учитывать это при рассмотрении дел о клевете, сомнительно.

⁹ Заключение ОФ «Центр исследования правовой политики» (LPRC) в рамках проекта «Поддержка общественной деятельности в области реформ законодательства, затрагивающего вопросы верховенства права и прав человека», реализованного при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан.

Если опровержения распространенных сведений не требует частный обвинитель и не указывает суд в своем приговоре, можно ли говорить об ущербе чести, достоинства и подрыве репутации? Ведь это самый важный компонент в рассмотрении правонарушения как целого с диспозицией и санкциями, которые будут подразумевать восстановление нарушенных прав. А если невозможно обеспечить этот механизм в рамках административного судопроизводства, то логично, что потерпевшие будут обращаться с гражданскими исками. Поэтому решение о переводе статьи о клевете в КоАП в качестве способа обеспечения защиты чести и достоинства человека очень нелогичное.

Особенно важно, что по определению клеветы еще нет новой редакции Постановления ВС, которая могла бы учитывать этот момент. Но при принятии законопроекта ВС не обязано выпускать по новому закону обновленное Постановление.

Во-вторых, это стимул роста дел. В исследовании LPRC указана легкость и дешевизна уголовного процесса как фактор, мотивирующий многих людей подавать жалобы частного обвинения по делам о клевете и оскорблению. Это связано с тем, что граждане осведомлены о том, «что уголовный процесс в порядке частного обвинения намного дешевле и процедурно проще, чем аналогичный процесс в гражданском порядке. По делам о клевете и оскорблению в уголовном процессе не нужно платить госпошлину (*дифференцированная в гражданском*

УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО	АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО	ГРАЖДАНСКОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО
<p>*с 2013 года количество зарегистрированных жалоб по статье о клевете выросло на 53%, а по статье об оскорблении на 70% к 2018 году</p>	<p>*административные суды самые загруженные в стране (больше ошибок, больше апелляций, больше расходов)</p>	
<p>⚠️ бесплатно для потерпевшего (если только 1,2% от зарегистрированных жалоб в ЕРДР платят штраф, то это не покрывает расходы, если арест то еще дополнительные расходы)</p>		<p>✅ для истца предусмотрена госпошлина</p>
<p>⚠️ бремя доказывания ложится на плечи обвинения (задействованы МВД, ГП)</p>		<p>✅ опровержение порочащих сведений</p>
<p>⚠️ бесплатность как мотивация</p>		<p>✅ МВД и ГП не задействованы</p>
<p>⚠️ запугивание уголовной и административной ответственностью как мотивация</p>		
<p>⚠️ опровержение порочащих сведений не является видом наказания (это важный элемент)</p>		
<p>⚠️ нет возмещения морального вреда</p>		
<p>Двойное наказание в виде штрафа или ареста и возмещения морального вреда + Двойной суд</p>		

процессе, в зависимости от суммы иска, 1% – от истцов физических лиц, 3% – от истцов юридических лиц), не нужно готовить иск, заботиться о доказательствах, представлении своих интересов, тратить на адвокатов, представителей и т. д.»¹⁰.

Между тем в Казахстане нет полноценной политики, которая бы предусматривала государственные инициативы по противодействию конфликтности как среди населения, так и между журналистами, бизнесом и государственными структурами. Хотя у МИОР есть служба, которая занимается мониторингом Казнета¹¹. В долгосрочной перспективе количество дел по статье о клевете, оскорблении и аналогичным статьям будет расти. Санкции в КоАП за клевету не будут сдерживать рост дел, так как даже уголовное преследование не было сдерживающим фактором для правонарушителей¹². Более того, в административном делопроизводстве тоже не предусмотрена государственная пошлина, поэтому фактор стимула роста дел присутствует.

В-третьих, бремя доказывания ложится на плечи правоохранительных органов. Сотрудники судебной системы и органов досудебного расследования тратят время на обработку, рассмотрение и принятие решений по жалобам¹³. Хотя государственные служащие настаивают на том, что наличие таких статей в УК или в КоАП является функцией государства в области защиты чести и достоинства граждан¹⁴. На мой взгляд, для защиты чести и достоинства граждан достаточно механизма по реализации права по возмещению морального и материального вреда, где применимо требование сатисфакции в виде извинений и опровержений.

В-четвертых, это приведет к росту расходов Верховного суда. Сейчас есть большие сомнения касательно тщательности рассмотрения таких дел в административных судах, потому что административные суды считаются самыми перегруженными в стране. А количество дел о кле-

¹⁰ Заключение ОФ «Центр исследования правовой политики» (LPRC) в рамках проекта «Поддержка общественной деятельности в области реформ законодательства, затрагивающего вопросы верховенства права и прав человека», реализованного при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан.

¹¹ Интервью с Кемелбеком Ойшыбаевым, вице-министром МИОР, 2020.

¹² Заключение ОФ «Центр исследования правовой политики» (LPRC) в рамках проекта «Поддержка общественной деятельности в области реформ законодательства, затрагивающего вопросы верховенства права и прав человека», реализованного при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан.

¹³ Там же.

¹⁴ Али Ахметов, Директор Департамента государственной политики в области СМИ МИОР в экспертном интервью, 2020.

вете будет расти, учитывая динамику роста прошлых лет: с 2013 года количество зарегистрированных жалоб по статье о клевете выросло на 53%, а по статье об оскорблении – на 70% к 2018 году. Это значит, что нагрузка на Верховный суд будет расти, в то время как его бюджет не получает такого пропорционального увеличения.

Под расходами Верховного суда подразумевается следующее:

- расходы Верховного суда на двойное судебное разбирательство (*ранее в уголовном и в гражданском судопроизводствах, сейчас – в административном и в гражданском судопроизводствах*);
- человеческие ресурсы МВД (*регистрация в ЕРДР, дознание*);
- при административном аресте растут расходы МВД (*один день ареста стоит 2 854 тенге*);
- человеческие ресурсы Генеральной прокуратуры (*прокурорский надзор, обвинение и пр.*);
- расходы Центра судебных экспертиз Министерства юстиции РК на проведение экспертиз.



При этом назвать эти судебные процессы обоснованными сложно. Даже до декриминализации они приносили незначительный результат (*в 2018 году осуждено по статье о клевете 28 лиц, 469 оправданы в судах первой инстанции*).

Вопрос же нехватки бюджета Верховного суда стал очевиден еще в 2017 году. В рамках Совместной программы Европейского Союза и Совета Европы под названием «Поддержка властей Казахстана в повышении качества и эффективности системы правосудия Казахстана» и в сотрудничестве с Верховным Судом Республики Казахстан эксперты Совета Европы проводили оценку системы управления судебной системы и ее соблюдение соответствующих европейских стандартов и передовой практики.

В рамках исследования было отмечено, что на момент исследования (2017 г.) бюджет Верховного суда не может покрыть все расходы, а заработная плата государственных служащих и другого персонала очень низкая. Каждый раз ВС должен инициировать внесение изменений в законодательство о формировании бюджета в системе правосудия. Обычно бюджет формируется в соответствии с потребностями и расходами организации.

Тогда представители ВС сообщили, что ежегодно бюджет судебной системы сокращается. В результате у ВС нет возможности создавать большие реформы или проводить реконструкции. Несмотря на то, что Конституция страны устанавливает независимость трех ветвей власти, ВС должен быть независимым от правил Министерства финансов. На деле же это совсем не так.

Международные эксперты проекта отметили, что реформы следует начинать с анализа и последующей оптимизации процесса. ВС должен искать возможности через децентрализацию, уменьшение количества дел, увеличение неформальных разрешений дел по электронной почте и т. д.

Поэтапность как политический подход к решению проблемы

В интервью с представителями МИОР Али Ахметов отметил, что Казахстан может поэтапно декриминализировать статью, то есть сначала перевести из УК в КоАП, а потом в ГК¹⁵. Это подразумевает дополнительные расходы для государства. В этом случае будет задействован весь государственный аппарат, разработчики повторно будут согласовывать концепцию и законопроект, пропускать через МВК и далее через Парламент.

Мы не знаем, сколько тратит государство на принятие одного закона. При этом, согласно данным Центра прикладных исследований «Талап», за годы независимости значительно выросла активность законодворцев: если в 1993 году было принято 760 документов, то в 2013 – почти 13,4 тыс.¹⁶. При таких масштабах и скорости их принятия невозможно гарантировать качество данных документов.

Следует учесть, что «поэтапность декриминализации» не упоминается ни в послании Президента, ни в действующей правовой политике или любых других релевантных документах.

В результате в стране будут продолжать рассматривать законопроекты вне логичной законодворческой системы. Как наглядный пример политических процессов можно привести огромное количество законопроектов, инициированных депутатами до выборов в Парламент в 2020 году. Некоторые законопроекты так же, как и с проектом по декриминализации клеветы, первоначально не были в планах.

Когда нет повестки на ближайшие 5 лет, гражданское общество не успевает эффективно планировать и вести информационную или адвокатскую работу в поддержку или в противодействие какому-либо законопроекту. Это в свою очередь делает гражданское участие в управлении государством слабым, таким образом, растет напряжение среди населения.

¹⁵ Али Ахметов, Директор Департамента государственной политики в области СМИ МИОР в экспертном интервью, 2020.

¹⁶ <https://ism.kz/skolko-zakonov-bylo-prinyato-v-kazahstane-za-gody-nezavisimosti-infografika>

Это обусловлено тем, что граждане лишаются своей возможности обращаться к представителям власти, реагировать на те или иные законы обычными способами: через открытые слушания, подготовку аналитической работы. Один из наглядных примеров – скандал вокруг законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам семейной и гендерной политики». Широкие слои населения не смогли участвовать в разработке закона и решили выйти на митинг возле дома министерств в г. Нур-Султане в январе 2021 года.

Такой феномен особенно странен для однопартийной страны, такой как Казахстан, так как в одной партии повестка в правовой политике не должна так часто и так категорично меняться.

Обычно Верховный суд организывает онлайн-тренинги для судей, выпускает постановления и рекомендации для обеспечения единообразия судебной практики. Если каждая декриминализация или криминализация будет проходить поэтапно, то и Верховному суду придется проводить эту работу дважды, а это опять дополнительная деятельность ВС. Если же ВС эту работу проводить не будет или будет проводить несвоевременно, появятся судебские ошибки, что в свою очередь приведет к росту дел с апелляциями и расходов суда.

Рост количества дел, пренебрежение к повышению квалификации судей, перегруженность судей и их выгорание «снежным комом» приведут к еще большему росту дел, подрыву доверия к судебной системе, росту государственных издержек.

По этой причине поэтапная декриминализация – невыгодный для республиканского бюджета инструмент. Случай с клеветой уже невозможно повернуть вспять, статью нужно переводить в ГК. Но данная ситуация должна послужить примером неэффективной и неоправданной политики. Если бы разработчик провел АРВ при разработке законопроекта, то эти моменты были бы отражены в отчете.

Выводы исследования

Проблема калькуляции расходов на реформы в области правосудия плохо изучается сейчас. По законопроектам, касающимся реформы в области правосудия, проведение анализа регуляторного воздействия (АРВ) не предусмотрено (*пункт 4 статьи 29 Закона «О правовых актах»*). По этой причине расчеты по предполагаемым финансовым затратам, связанным с реализацией законопроекта касательно декриминализации клеветы, не проводились. Соответственно, не рассчитывались предполагаемые расходы судебной системы, а также не известно, проводятся ли такие расчеты при реформировании уголовного законодательства вообще. Это приводит к постоянному росту нагрузки органов правосудия и постоянной нехватке как человеческих, так и финансовых ресурсов.

По словам Сергея Пизикова, Казахстан не внедрил достаточно сложную российскую систему сразу в 2015 году, потому что необходимо было обеспечить поэтапное внедрение этого института – начиная с применения АРВ только к тем нормативным актам, которые затрагивают интересы предпринимательства и относятся к разрешительной системе, от просто к сложному¹⁷. Однако прошло уже 5 лет, но ни методика АРВ, ни список законодательных актов, которые не затрагивают интересы предпринимательства, не стали предметом дальнейшего развития. И пока в Проекте правовой политики на 2021-2025 годы об этом не говорится.

Далее законопроект не дает поручения, например, Институту законодательства при МЮ РК или ВС анализировать судебную практику и правоприменение после принятия закона или не подразумевает государственные заказы на исследования данного вопроса неправительственными компаниями. Также в казахстанской модели подготовки концепций и законопроектов нет линии, предусматривающей вероятные риски и непредвиденные воздействия законопроекта: насколько они значительны и как они будут минимизированы или смягчены¹⁸.

До этих пор экономические аргументы ВС при реформе законодательства в сфере правосудия не получали должную огласку. Судьи попытались обсудить проблему финансирования судов на VIII Съезде судей РК в октябре 2020, чем вызвали бурю негодования со стороны адвокатского

¹⁷ <https://regnum.ru/news/economy/1918086.html>

¹⁸ Модель Новой Зеландии <https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/ris-20190328-improving-the-justice-response-to-victims-of-sexual-violence.pdf>

сообщества. Про осуждение выступления судьи Биржана Карибжанова, который говорил о слабом финансировании судов, написал известный адвокат Джохар Утебеков на своей странице в Facebook. Данная публикация набрала более 3 тысяч лайков и свыше 250 комментариев¹⁹.

Очевидно, что представителям суда не хватает поддержки со стороны Министерства юстиции, так как последнее ведомство не хочет совместно решать проблему загруженности судов через расширение ГГЮП, развитие института медиации и повышение осведомленности. А самостоятельное решение проблемы ВС приводит к такому негодованию, так как население а) против повышения зарплат судей, б) против повышения сумм пошлин, в) за абсолютный доступ к правосудию. В этом случае суду остается снижать нагрузку другими путями.

К сожалению, главным оператором в анализе проводимых реформ в стране является Администрация Президента. Как правило, результаты их исследований закрыты для публичного доступа. Соответственно, Парламент и Правительство продолжают принимать решения без полной картины – без полноценного АРВ. В результате реформы в сфере уголовного правосудия проводятся сумбурно, бессистемно, часто противоречиво.

Интересно, что в случае разногласий на уровне согласования концепции или законопроекта по Регламенту Правительства составляется Протокол разногласий и рассматривается на уровне Правительства²⁰. Но если аргументация правоохранительного блока основана на жестком регулировании, где могут быть альтернативные решения, и при этом какой-либо госорган предлагает либерализацию, то непонятно, какое решение примет Правительство. И неясно, есть ли какая-либо иерархия для аргументаций.

Государственные органы так же, как и неправительственный сектор, редко используют экономические аргументы как сдерживающий фактор некоторых неперспективных изменений в законодательство. Отсутствие прозрачности в обсуждении и представлении законопроектов может привести к утрате доверия граждан, а также к формальности некоторых процессов законотворчества. В текущей ситуации экономические аргументы и экономия государственного бюджета будут играть ключевую роль для электората.

¹⁹ <https://www.facebook.com/profile.php?id=100007447955436>

²⁰ Али Ахметов, Директор Департамента государственной политики в области СМИ МИОР в экспертном интервью, 2020.

Возможные пути решения проблемы

Есть несколько вариантов решения проблемы:

- 1) оставить ситуацию без изменений;
- 2) внедрить обязательное проведение полноценного АРВ;
- 3) закладывать в Правовую политику список законопроектов на ближайшие 3-5 лет.

Можно оставить текущую ситуацию без изменений и предоставить проведение анализа целесообразности и экономичности самим государственным органам-разработчикам. Такие исследования делаются и сейчас, но они обычно маркированы как «информация для служебного пользования». А при опубликовании законопроекта в разделе «Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта» обычно (*чаще всего по инерции, в режиме «по умолчанию»*) указывают, что принятие законопроекта не повлечет затрат из государственного бюджета.

Так же поступила Генеральная прокуратура РК и в этот раз. Похожие исследования не предлагаются и не рассматриваются гражданским обществом в рабочих группах при обсуждении законопроектов. Хотя экономические обоснования могут быть важным фактором при принятии некоторых решений.

По словам Назгуль Ергалиевой, в органах правосудия нет кадров, то есть экономистов, которые могли бы делать качественный экономический анализ как текущих реформ, так и предлагаемых. А у существующих сотрудников нет времени для проведения хоть какого-то анализа.

Возможно, это связано с тем, что у политических служащих нет заинтересованности в продвижении АРВ в сфере правосудия. Если сотрудники органов правосудия не обучены проводить такой анализ в соответствии с международными стандартами и методологией, то вряд ли такие исследования будут полезны в продвижении законопроектов.

До сих пор Верховный суд безуспешно пытается вывести экономические обоснования при обсуждении законопроектов. А существующие

исследования находятся под грифом «для служебного пользования». Эта проблема связана с несовершенством законодательства в области доступа к информации и со слабым блоком PR государственных органов. То есть даже если исследования открыты для общественности, они не получают должной огласки или доступного изложения. На момент написания данного исследования не ясно, связано ли это со слабым лоббированием или отсутствием политической воли в целом.

Но текущая ситуация приведет к тому, что законотворческий процесс будет оставаться таким же сумбурным и бесконтрольным. А из-за желания правоохранительного блока держать под давлением некоторые категории населения через определенные нормы в законах может продолжаться отрицание увеличения государственного бюджета для более эффективной защиты своей позиции.

Для подробного изучения расходов на ту или иную реформу в сфере правосудия можно внедрить обязательное проведение полноценного АРВ. В рамках АРВ можно будет просчитать или спрогнозировать последствия, то есть сделать оценку с точки зрения соотношения затрат и выгод от введения определенного регулирования как для отдельных социальных групп, которых затрагивает регулирование, так и для общества в целом.

Проблема с АРВ может быть решена на уровне подготовки законопроекта через изменение закона «О правовых актах». На данный момент разработчики не заинтересованы делать дополнительные исследования при продвижении законопроектов, потому что в Казахстане достаточно большой объем нагрузки на Правительство.

Из-за того, что закон «О правовых актах» не ставит временные ограничения для подготовки законопроектов, они могут как быстро разрабатываться и приниматься (*закон «О мирных собраниях»*), так и разрабатываться и отклоняться десятилетиями (*Кодекс об административных процедурах*).

В то же время Межведомственная рабочая группа не сопровождается какой-то полноценной аналитической работой с точки зрения экономических анализов. То есть ни на уровне разработчика, ни на уровне МВК нет «защиты» проекта, только формальная письменная коммуникация. Обсуждение законопроекта происходит только на уровне палат Парламента. Отсутствие механизма, обеспечивающего полноценное обсуждение, в купе со сжатыми сроками приводит к обсуждаемым проблемам.

Сейчас в Мажилисе обсуждается законопроект по внесению изменений в законодательство по вопросам совершенствования нормотворчества в части внедрения оценки эффективности принятых нормативных правовых актов.

Данная реформа подразумевает внедрение более подробных процедур в Закон «О правовых актах». Таким образом, у разработчиков закона будет больше времени для согласования своих инициатив с другими органами и гражданским обществом.

Для целей подготовки АРВ правоохранительные органы и Верховный суд будут готовить данные по фактическим расходам (*хотя бы по некоторым частям*). В будущем разные государственные органы будут перестраивать свою деятельность в соответствии с проектной деятельностью для оптимизации внутренних процессов, запрашивать увеличение расходов деятельности для проведения реформ на качественно новом уровне.

Данный механизм позволит ВС и правоохранительным органам закладывать расходы на увеличение штата, административных ресурсов, а также расходы для планирования образовательных тренингов для своих сотрудников и других лиц (*журналистов, специалистов из других организаций, деятельность которых будет затрагиваться законопроектом*), социальных, экономических и других исследований, которые они не могут себе позволить в рамках их ежегодного бюджета.

В ходе интервью с Кемельбеком Ойшыбаевым, вице-министром Министерства информации и общественного развития, стало ясно, что вопросы, касающиеся подготовки, организации тренингов, обучения и взаимодействия с общественностью, подразумеваются существующими расходами госорганов. Также он отметил, что предложение заложить средства на реализацию дополнительных мер (*например образовательный компонент*), которые накладываются на определенный госорган, – перспективный вопрос, требующий изучения и, возможно, внедрения.

Внедрение АРВ поможет разным стейкхолдерам предлагать экономические аргументы при рассмотрении законопроекта и подробно разбирать их на уровне рабочих групп при разработчике и Парламенте.

Население будет информировано о тратах государства на ту или иную реформу и сможет использовать экономические аргументы для дальнейшей адвокации либерализации некоторых положений.

Самая сложная и трудновыполнимая мера, которую могут предпринять законодотворцы, – четко определять планы по правовой политике на ближайшие 3-5 лет.

Конечно, население сможет эффективно реагировать на разные инициативы, а значит, качество законов повысится и не будут требоваться постоянные поправки. Однако, ввиду высокой скорости возникновения разных явлений, появления новых технологий, разных катастроф и природных и других бедствий, такое планирование может быть невозможным.

