

**Тоби МЕНДЕЛ**  
**Исполнительный директор**  
**Центр демократии и права (Канада)**

**Замечания по проекту Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» и проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации»<sup>1</sup>**

**ВСТУПЛЕНИЕ**

Казахстан является одной из немногих стран мира, которая все еще не имеет законодательства, предоставляющего отдельным лицам право на доступ к информации, имеющейся в ведении органов публичной власти, определяемых, как государственные органы, и других субъектов, которые владеют информацией общественной значимости – известного, как законодательство о праве на информацию (RTI). Однако, идея подготовки такого законодательства обсуждалась в течение долгого времени, и различные законопроекты были подготовлены разными сторонами на протяжении ряда лет. В июне 2015 г. Правительство распространило проект Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» (проект Закона) вместе с проектом Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации» (проект Изменений). Данные Замечания содержат анализ проекта Закона и проекта Изменений, с учетом международных стандартов и передовой сравнительной практики.

Проект Закона несколько слаб по сравнению с законами о праве на информацию, существующими в других странах. Он дает относительно твердые гарантии права на доступ, а также в плане его сферы действия и применения, и процедур подачи и обработки запросов на предоставление информации. Гораздо слабее прописаны в проекте Закона исключения по отношению к праву на доступ, главным образом, потому, что вместо включения в закон о праве на доступ к информации (RTI law) хорошо разработанной системы исключений, он ссылается на другие законы. Он также не предусматривает создание независимого административного надзорного органа для рассмотрения жалоб, поданных в отношении отказов предоставить доступ, что представляет собой серьезный недостаток в общей системе. И, наконец, он не предусматривает защиту для тех, кто раскрывает информацию на добросовестной основе, и включает лишь очень ограниченные меры продвижения.

1



Посольство  
Великобритании  
Астана

Настоящее заключение подготовлено Центром исследования правовой политики при технической поддержке Посольства Великобритании в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в заключении, не отражают точку зрения Посольства Великобритании в Астане.

Настоящие Замечания основываются на международных стандартах в отношении права на получение информации, согласно рейтингу свободы информации (*RTI Rating*), разработанному организациями «Центр права и демократии» (CLD) и «Доступ к информации – Европа» (AIE).<sup>2</sup> В них также принимается во внимание передовая законодательная практика других демократий по всему миру.<sup>3</sup> Была подготовлена краткая оценка проекта Закона, основанная на рейтинге RTI<sup>4</sup>, и релевантные разделы этой оценки были включены в текст настоящих Замечаний в соответствующих местах. Общая оценка Закона в баллах, на основании рейтинга RTI, является следующей:

Раздел	Макс. количество баллов	Оценка в баллах
1. Право на доступ к информации	6	5
2. Сфера применения	30	23
3. Процедуры запроса информации	30	21
4. Исключения и отказы	30	12
5. Обжалование	30	6
6. Санкции и меры защиты	8	1
7. Меры продвижения	16	6
<b>Общая оценка</b>	<b>150</b>	<b>74</b>

Данная оценка в баллах помещает проект Закона на 68-е место среди 102 стран по всему миру, имеющих национальные законы о праве на доступ к информации, которые были оценены на основе рейтинга RTI.

## **1. ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ**

В проекте закона хорошо прописаны гарантии в отношении права на доступ к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, или права на получение информации. Это право защищено в Статье 20(2) Конституции Республики Казахстан. Более того, Статья 2(2) проекта Закона предусматривает, что международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, преобладают над национальными законами в случае конфликта, тем самым официально гарантируя тот факт, что международные правила в отношении права на получение информации должны применяться в данной стране.

Различные положения проекта Закона – включая вводную часть, а также Статьи 9(2) и 11 (2) – устанавливают право каждого запрашивать и получать информацию.

<sup>2</sup> Данный рейтинг базируется на всеобъемлющем анализе международных стандартов, принятых как международными механизмами по правам человека, такими, как Комитет ООН по правам человека, и Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, а также региональными судами и другими региональными механизмами. Рейтинг непрерывно обновляется и в настоящее время охватывает более 100 национальных законов по всему миру. Информацию о рейтинге RTI можно найти на: <http://www.RTI-Rating.org>.

<sup>3</sup> См., например, Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, 2<sup>nd</sup> Edition* (2008, Paris, UNESCO), доступно на английском и некоторых других языках на: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=26159&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=26159&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

<sup>4</sup> Следует заметить, что это был неофициальный рейтинг, не подвергавшийся строгому процессу, применяемому, прежде чем рейтинг может быть размещен на вебсайте RTI Rating.

Статья 4 проекта Закона говорит о различных общих принципах, определяющих право на доступ к информации – таких, как открытость, достоверность, своевременность и равенство доступа, а также неразглашение секретов и связанные с этим принципы – но в ней не говорится о более широких преимуществах права на доступ к информации, таких, как борьба с коррупцией, содействие участию в общественной жизни и продвижение добросовестного государственного управления. Это важно для того, чтобы обеспечить крепкую основу для толкования закона (то есть, в свете преимуществ, которые он создает). Более того, проект Закона не предусматривает, чтобы его положения толковались таким образом, чтобы лучше всего содействовать пропаганде преимуществ, проистекающих из права на доступ к информации, или же принципов, изложенных в Статье 4.

Вводная часть и Статья 1(2) говорят о праве граждан на доступ к информации. Однако из Статьи 1(3), а также из Статьи 11(5) о процедурах запроса, ясно, что это право распространяется на юридических лиц. Статья 1(3) также дает основания предполагать, что иностранные государства и международные организации являются «пользователями информации» (то есть бенефициарами права на доступ), хотя не ясно, что конкретно это означает в плане иностранных государств (то есть, какие органы иностранных государств могут сделать запрос), или что имеется в виду под термином «международные организации», который не определяется в проекте Закона. Следует заметить, что такой подход обычно не используется в других законах о праве на доступ к информации. Что особенно важно, однако, это то, что данное право не распространяется на не-граждан, как это требуется по международным стандартам.

Определение «информации» в Статье 1(1) является широким, но включает ряд квалифицирующих признаков, которые, в конечном итоге, являются как необязательными, так и могут создавать ненужную нагрузку для государственных служащих, которым надо будет решать, удовлетворяются ли требования по данным признакам в отношении каждого запроса. Во-первых, информация определяется, как «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах». Не ясно, в чем смысл такого квалифицирующего признака, но передовой опыт состоит в том, чтобы включать всю информацию, независимо от ее содержания. Во-вторых, данное определение включает только информацию, «имеющую реквизиты, позволяющие ее идентифицировать». Опять-таки, не ясно, в чем смысл этого квалифицирующего признака, но он не встречается в законах о праве на доступ к информации из передовой практики, и может повлечь злоупотребления, связанные с отказом в доступе.

Передовая практика состоит в том, чтобы создать право запрашивать как конкретные документы, так и/или типы информации. Таким образом, если заявитель знает, какой конкретно документ нужен ему или ей – например, бюджет на 2014 г. – он или она могут конкретно указать его в своем запросе; но, вообще-то, заявитель может просто запросить определенный тип информации – например, общие планируемые затраты на 2014 г. Когда информация, относящаяся к запросу, может быть достаточно легко найдена в документах или составлена из документов, она должна быть предоставлена заявителю. Проект Закона не проясняет тот факт, что у заявителей есть право запрашивать как документы, так и информацию.

Как явствует в целом из Статьи 8, она содержит широкое определение органов публичной власти («обладателей информации»). Однако, в этой Статье используются термины, которые не совсем ясны, такие как, «органы государственной власти», «государственные учреждения, не являющиеся государственными органами» и «субъекты квазигосударственного сектора». Возможно, эти термины четко определены в других законодательных актах. Однако, было бы лучше, если бы они были определены в специальном законодательном акте о праве на доступ к информации. Например, не совсем ясно, включают ли «органы государственной власти» главу государства, законодательную

власть (и ее членов) и судебную власть (в целях данного рейтинга мы полагаем, что данные органы включены, однако, предпочтительнее было бы четко указать это в проекте Закона).

Представляется, что два государственных органа не включены в данную дефиницию. Во-первых, в Статье 3(4) говорится, что проект Закона не предусматривает доступ к информации, подпадающей под действие законов, относящихся к архивам. В рамках контекста данного анализа не было возможности изучить данные архивные законы, однако, в целом, более рациональной практикой является создание единого режима для доступа к информации, имеющейся в ведении государственных органов, так как это проще для пользователей (и часто для государственных служащих тоже). Существование отдельных систем доступа также потенциально проблематично в тех случаях, когда законы, регулирующие архивы, не устанавливают системы доступа, имеющие такую же силу, как и системы в проекте Закона. Во-вторых, в Статье 8 не говорится об органах, которые берут на себя публичные функции в пределах обязательства предоставлять доступ к информации.

#### Рекомендации:

- Следует расширить сферу применения Статьи 4, включив указания на более широкие, внешние преимущества, которые проистекают из права на доступ к информации. Закон также должен требовать от лиц, принимающих решения, толковать его положения так, чтобы наилучшим образом воплощать в жизнь данные преимущества.
- В законе следует четко прописать, что каждый, включая не-граждан, имеет право запрашивать информацию.
- Следует изъять квалифицирующие признаки из определения «информации», просто распространив действие закона на всю зафиксированную информацию.
- В законе следует четко прописать, что заявители могут запрашивать документы и/или информацию.
- Дефиницию «обладателя информации» следует уточнить; рекомендуется четко указать, что она включает все три ветви государственной власти, а также главу государства и все органы, учрежденные законом или Конституцией, или органы, которые принадлежат или управляются такими органами. В данную дефиницию следует также включить частные органы, которые берут на себя публичные функции; рекомендуется также рассмотреть вопрос о включении архивов в рамки закона о праве на доступ к информации.

#### Право доступа

	Индикатор	Макс. кол-во баллов	Оценка в баллах	Статья
1	Нормативно-правовая база (включая судебную практику) признает фундаментальное право на доступ к информации.	2	2	20(2) Конституции
2	Нормативно-правовая база создает специальную презумпцию в пользу доступа ко всей информации, находящейся в ведении государственных органов, подлежащему только ограниченным исключениям.	2	2	Вводная часть, 9(2), 11(2)

3	Нормативно-правовая база содержит определенную формулировку принципов, предусматривающую широкую интерпретацию закона о праве на доступ к информации. Нормативно-правовая база придает особое значение преимуществам права на доступ к информации.	2	1	4
<b>ИТОГО</b>		<b>6</b>	<b>5</b>	

### Сфера применения

Индикатор		Макс. кол-во баллов	Оценка в баллах	Статья
4	Каждый человек (включая не-граждан и юридических лиц) имеет право подавать запросы на предоставление информации.	2	1	Вводная часть, 1(2), 1(3)
5	Право на доступ применяется ко всем материалам, находящимся в ведении государственных органов или органов, выступающих от их лица, зафиксированных в любом формате, независимо от того, кто их произвел.	4	3	1(1)
6	Заявители имеют право на доступ как к информации, так и к записям/документам (то есть право, как запрашивать информацию, так и обращаться за конкретными документами).	2	1	
7	Право на доступ применяется ко всей исполнительной ветви власти, без исключения каких-либо органов или типов информации. Сюда относятся: исполнительная власть (правительство) и администрация, включая все министерства, департаменты, органы местного самоуправления, государственные школы, органы государственной системы здравоохранения, полиция, вооруженные силы, органы безопасности, а также органы, которые принадлежат или управляются вышеперечисленными органами.	8	6	3(4), 8
8	Право на доступ применяется к законодательной ветви власти, включая как административную, так и другую информацию, без исключения каких-либо органов.	4	4	8
9	Право на доступ применяется к судебной ветви власти, включая как административную, так и другую информацию, без исключения каких-либо органов.	4	4	8
10	Право на доступ применяется к государственным предприятиям (коммерческим структурам, которые принадлежат или управляются государством).	2	1	8
11	Право на доступ применяется к другим государственным органам, включая конституционные органы, органы, созданные на основе закона или надзорные органы (такие, например, как избирательная комиссия или комиссия/уполномоченный по вопросам информации).	2	2	8

12	Право на доступ применяется к а) частным структурам, которые выполняют публичную функцию и б) частным структурам, которые получают существенное финансирование со стороны государства.	2	1	8
<b>ИТОГО</b>		<b>30</b>	<b>23</b>	

## **2. ОБЯЗАННОСТЬ ПУБЛИКОВАТЬ ИНФОРМАЦИЮ**

Статьи 12-17 проекта Закона предусматривают основную систему упреждающей публикации, хотя в других местах в проекте Закона также есть связанные с ними положения (такие, например, как Статья 10(4), которая предусматривает доступ через Интернет к сессиям парламента и аналогичных органов). Статья 13 также включает положение об открытых заседаниях.

Статья 16 содержит очень длинный и подробный список конкретных документов, которые должны быть опубликованы на упреждающей основе. Хотя это полезно, возможно, в некоторых местах, этот список излишне детализирован, например, включением в список, в Статье 16(3)(1) «текстов речей». Трудно оценить, на фоне всех этих подробностей, насколько всеобъемлющим он на самом деле является. Например, Статья 16(3)(11) предусматривает публикацию информации о тендерах и конкурсах, включая процедуры торгов и формы заявок. Однако, не ясно, должны ли быть опубликованы результаты тендеров, и, в частности, контракты, заключенные с победителями торгов.

Несмотря на это, система упреждающей публикации, предусмотренная Статьей 16, является смелой по своему характеру. Опыт других стран показывает, что государственным органам часто не удается соответствовать своим требованиям упреждающей публикации, а проект Закона, как представляется, не дает государственным органам никакого периода времени для выполнения этих обязательств. Подход, который был предложен для разрешения данной проблемы, состоит в том, чтобы внедрять упреждающие обязательства постепенно, например, в течение трех- или пятилетнего периода. Есть различные способы для создания такой системы с тем, чтобы гарантировать, что органы государственной власти будут продолжать двигаться вперед в ходе отведенного периода времени, а не просто ждать его окончания, прежде чем предпринимать какие-либо действия. Можно, например, предусмотреть требование, по которому они должны будут подготовить планы в отношении того, как они будут выполнять все свои требования упреждающей публикации в течение всего периода времени.

Правила упреждающей публикации также в большой степени опираются на Интернет в качестве средства распространения материалов, в соответствии с практикой других стран. В них также говорится об «информационных стендах», «средствах массовой информации» и обеспечении доступа для инвалидов. Это является положительным моментом, однако проект Закона не накладывает особое обязательство на государственные органы по обеспечению того факта, чтобы информация распространялась в форме, гарантирующей ее доступность для целевых групп населения, у которых может не быть доступа к Интернету. Например, может понадобиться опубликовать информацию о предлагаемом проекте на досках для объявлений в населенных пунктах, которые будут затрагиваться данным проектом.

### Рекомендации:

- Следует пересмотреть конкретный список данных, подлежащих упреждающей публикации в Статье 16, с тем, чтобы удостовериться, что он охватывает всю информацию ключевой важности.
- Следует рассмотреть вопрос о введении прогрессивной системы в целях достижения запланированных результатов упреждающей публикации в течение определенного периода времени, такого как, например, три года или пять лет.
- Рекомендуется предусмотреть обязанность органов государственной власти публиковать определенную информацию таким образом, чтобы она была доступна ключевым целевым группам населения, а не только размещать ее в Интернете.

**Примечание:** Рейтинг RTI не оценивал обязанность публиковать информацию, и поэтому здесь не приводится никаких выдержек из него.

### 3. ПРОЦЕДУРЫ ЗАПРОСА ИНФОРМАЦИИ

Система обращения с запросами и их обработки является, в целом, областью, прописанной в проекте Закона довольно хорошо; она оценивается в 21 балл из возможных 30 в этой категории рейтинга. Одним ее недостатком являются типы сведений, которые необходимо предоставлять, чтобы сделать запрос. Согласно Статье 11(5), заявители должны указывать свои фамилию имя и отчество, если пожелают. Не ясно, относится ли фраза «если пожелают» к отчеству или ко всем именам, но от заявителей также требуется указать свой индивидуальный идентификационный номер, «при его наличии», и подписать запрос. Согласно Статье 11(7), анонимные запросы не принимаются. Передовая практика требует от заявителя предоставлять только адрес для доставки информации, который может быть электронным адресом, и кроме того, предусматриваются анонимные запросы.

Также, проект Закона специально не запрещает государственным органам спрашивать у заявителей о причинах подачи их запросов, хотя он также не требует от них предоставлять такие причины. Это создает неопределенность, которая может использоваться некоторыми органами государственной власти для того, чтобы спрашивать о таких причинах, что не является законным согласно международным стандартам.

Проект Закона, в Статье 9(1)(3), включает только очень общее положение о помощи заявителям, согласно которому обладатель информации должен «уточнять содержание запроса у лица, обратившегося с запросом». Рекомендуемая практика состоит в создании гораздо более конкретных обязанностей содействия. Она включает помощь заявителям, которые затрудняются точно указать, какую информацию они хотят получить, или тем из них, чьи запросы являются слишком расплывчатыми или неясными. Она также включает предоставление помощи тем, кто не может сделать письменный запрос информации, например, из-за своей инвалидности или неграмотности.

Статья 11(12) проекта Закона предусматривает, что ответ на запрос должен, «по выбору пользователя информации», быть в бумажной или электронной форме на языке обращения, в то время как ответы на устные запросы предоставляются в устной форме. Это, как видно, представляет собой обязательство уважать предпочтения пользователей информации в плане формы предоставления информации. Однако, оно чрезвычайно ограничено в объеме. Например, полезно было бы также предоставить доступ посредством просмотра и отбора документов в служебном помещении государственного органа, например, в случаях,

когда заявителю необходимо просмотреть большое количество документов с целью нахождения небольшого объема информации, и когда ему необязательно иметь копии всех этих документов.

Проект Закона в целом предусматривает жесткие временные рамки для ответов на запросы, включая срок для предоставления первоначального ответа в 20 дней (предполагается, рабочих дней), который может быть продлен еще на пять рабочих дней, но только с разрешения высшего руководства (Статья 11(10)). Однако, в Статье не оговаривается, что это максимальные предельные сроки и, что, по общему правилу, на запросы необходимо отвечать «в максимально короткий срок». Это важно для того, чтобы не допускать ситуации, когда государственные органы будут ожидать окончания десятидневного периода даже тогда, когда информация доступна для них немедленно.

В Статье 11(13) предусматривается плата за услуги, в случаях, когда ответ на запрос требует копирования или печати. Такая плата ограничена «фактическими затратами», которые устанавливаются централизованно правительством, и «социально уязвимые группы» освобождаются от оплаты этих затрат. Это очень прогрессивная система оплаты. Однако, ее можно усовершенствовать дальше, предусматривая, что первоначальное количество страниц – например, 15 или 20 – будет предоставляться бесплатно.

В Статье 7(1)(1) говорится, что заявители могут «распространять информацию любым незапрещенным законом способом», что может рассматриваться, как базовое правило повторного использования информации. Являясь положительным моментом, оно в действительности не создает никакого нового права в отношении повторного использования информации, и его значение зависит от того, что содержится в тех других законах. В идеале, рекомендуется создать полноценную систему повторного использования публичной информации, включая открытую лицензию и т.п., либо посредством закона о праве доступа к информации, либо посредством других норм. По крайней мере, если такая система еще не существует, в закон о праве на доступ к информации следует включить систему правил о повторном использовании информации. Это могло бы прояснить, что существует сильная презумпция в пользу открытого повторного использования информации, созданной или находящейся в распоряжении государственных органов (одновременно уважая права на интеллектуальную собственность, принадлежащую третьим лицам). Это может способствовать развитию системы открытых лицензий на эту информацию, возможно в рамках установленного периода времени (например, шести месяцев).

#### Рекомендации:

- Рекомендуется не требовать от заявителей указания их имен и идентификационных номеров при подаче запросов, а только адреса для доставки информации; следует четко прописать в законе, что органы государственной власти не могут спрашивать заявителей о причинах подачи их запросов.
- Рекомендуется, чтобы закон налагал на государственные органы более четкие обязательства содействия, включая помощь заявителям для уточнения их запросов, по мере необходимости, и помощь тем, кто затрудняется предоставить письменный запрос.
- Следует рассмотреть вопрос о расширении форм или способов, с помощью которых заявители могут получить доступ к информации.
- Рекомендуется, чтобы в законе устанавливалось общее правило, предусматривающее предоставление ответов на запросы «в максимально короткий срок», четко указывая, что предельные сроки являются максимальными, а не стандартными сроками.
- Следует рассмотреть вопрос о предоставлении заявителям некоторого количества страниц бесплатно.

- Следует рассмотреть вопрос о включении в закон базовой системы правил относительно права повторного использования информации, в том числе сильную презумпцию в пользу открытого повторного использования информации, созданной или находящейся в ведении государственных органов.

Индикатор		Макс. кол-во баллов	Оценка в баллах	Статья
13	От заявителей не требуется указывать причины подачи их запросов.	2	0	
14	От заявителей требуется только указать сведения, необходимые для отыскания и доставки информации (то есть, какой-либо адрес для доставки).	2	1	11(5), (7)
15	Существуют понятные и относительно простые процедуры для обращения с запросом. Запросы могут быть представлены любым способом коммуникации, при этом не требуется использовать официальные формуляры или указывать, что данная информация запрашивается в соответствии с законом о доступе к информации.	2	2	1(5), 11(3), 11(5), 11(9)
16	От государственных служащих требуется оказывать содействие заявителям в плане формулировки их запросов, или связываться с ними и помогать им, когда запросы были сделаны расплывчато, чрезвычайно широко или нуждаются в уточнении по иным причинам.	2	1	9(1)(3)
17	От государственных служащих требуется оказывать помощь тем заявителям, которые нуждаются в ней из-за своих ограниченных возможностей, например, потому что они неграмотны или имеют инвалидность.	2	0	
18	После подачи запроса, заявителям выдается квитанция или подтверждение приема запроса в рамках разумного периода времени, который не должен превышать 5 рабочих дней	2	2	11(6)
19	Существуют понятные и целесообразные процедуры для ситуаций, когда государственный орган, которому был адресован запрос, не обладает запрашиваемой информацией. Они включают обязанность информировать заявителя об отсутствии данной информации и обязанность направлять заявителя в другую организацию, или переводить запрос туда, где, как известно государственному органу, содержится данная информация.	2	2	11(11)
20	От государственных органов требуется удовлетворять выбор заявителей в отношении формы предоставления доступа к информации, допуская лишь четкие и ограниченные случаи преваляирования других соображений над	2	2	11(12)

	выбором заявителя (например, чтобы защитить запись).			
21	От государственных служащих требуется отвечать на запросы в максимально короткий срок.	2	0	
22	Существуют четкие и разумные максимальные сроки (20 рабочих дней или меньше) для ответов на запросы, независимо от способа удовлетворения запроса (в том числе путем публикации).	2	2	11(10)
23	Существуют четкие пределы продления срока (20 рабочих дней или меньше), включая требование о том, чтобы заявители получили соответствующее уведомление с указанием причин такого продления.	2	2	11(10)
24	Запросы принимаются к исполнению бесплатно.	2	2	11(1)
25	Существуют четкие правила, касающиеся платы за доступ, которые устанавливаются централизованно, а не определяются отдельными государственными органами. Они включают требование о том, что эта плата должна ограничиваться затратами на воспроизведение и отправку информации (с тем, чтобы просмотр документов и электронные копии были бесплатными), и что определенное первоначальное количество страниц (по крайней мере, 20) предоставляется бесплатно.	2	1	11(13), 166 Экологического кодекса РК
26	Малообеспеченные заявители освобождаются от оплаты	2	2	11(13)
27	Не существует ограничений на повторное использование информации, полученной от государственных органов, или платы за данное использование, кроме случаев, когда третье лицо (не являющееся государственным органом) обладает юридически защищенным авторским правом на информацию.	2	2	7(1)(1)
<b>ИТОГО</b>		<b>30</b>	<b>21</b>	

#### **4. ИСКЛЮЧЕНИЯ И ОТКАЗЫ**

В плане режима исключений проект Закона оценивается достаточно невысоко; он получил только 12 баллов из возможных 30 по рейтингу RTI или 40 процентов. Даже это, до некоторой степени, является щедрой интерпретацией правил, так как баллы не были вычтены за неоправданно широкие или излишние исключения, несмотря на то, что есть очень большая вероятность, что они существуют в других законах, потому что невозможно было осуществить обзор других законов, содержащих положения, касающиеся секретов.

Подход к исключениям, предпринятый в данном проекте Закона, отличается от того, который принят в большинстве законов о праве на доступ к информации, соответствующих передовой практике. Эти законы обычно включают свой собственный всеобъемлющий и подробный список исключений, а затем позволяют другим законам дальше уточнять эти исключения, но не продлевать их перечень (для этого нет надобности, если перечень

исключений в законе о праве на доступ к информации является всеобъемлющим). Напротив, проект Закона главным образом опирается на другие законы для установления исключений. Так, Статья 9(1)(4) предусматривает, что государственные органы могут отказать в исполнении запросов, основываясь на исключениях в других законах, а Статья 9(2)(11) требует, чтобы государственные органы соблюдали ограничения, установленные в других законах.

Проблема с опорой на исключения в других законах состоит в том, что маловероятно, что все эти исключения отвечают международным стандартам в этой области. В частности, международные стандарты требуют, чтобы ограничения были законными в плане сферы их применения, подлежали проверке «на причинение вреда» (чтобы исключение вступало в силу только тогда, когда разглашение информации может причинить вред защищенному интересу) и предусматривали приоритет общественного интереса (чтобы информация была все же разглашена, даже если это может повредить защищенному интересу, в случаях, когда раскрытие информации идет на пользу всеобъемлющему общественному интересу).

Проект Закона действительно накладывает два вида ограничений на доступ в других законах. Статья 5 говорит о том, что ограничения являются законными лишь в «той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционной системы, общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения». Это целесообразно, но здесь есть две проблемы. Во-первых, данные основания для ограничения на самом деле очень широки и общи. Например, конституционная система включает в себя очень широкий диапазон норм, охватывающих права человека, систему правительства, юридическую систему и т.п. Ограничения, которые защищают все, что упоминается в Конституции, могут быть несомненно оправданы на базе этого положения. В результате, ряд ограничений в других законах, на которые фактически может повлиять Статья 5, вероятно достаточно лимитирован. Во-вторых, не ясно, состоит ли цель данного положения в том, чтобы фактически наложить ограничения на положения о секретности в других законах или сделать их недействительными. В остальной части, однако, оно накладывает стандарт необходимости на ограничения, что является полезным.

Во-вторых, Статья 6 проекта Закона содержит список данных, которые не подлежат ограничению, таких, как информация о чрезвычайных ситуациях. Это целесообразно, но пока еще не ясно, насколько эффективно это будет на практике, учитывая, что, как и в Статье 5, многие правила довольно общи по своему характеру. Например, Статья 6(3) говорит о том, что информация об «актах терроризма» не подлежит ограничению, однако сюда конечно не будет включаться информация о расследованиях, касающихся терроризма, поэтому не ясно, что именно относится к этому положению.

Проект Изменений не вводит каких-либо особых лимитов на ограничения в других законах, хотя он включает список сведений из Статьи 6, доступ к которым не подлежащих ограничению, в некоторые другие законы.

Несмотря на то, что в целом проект Закона полагается на другие законы в плане установления ограничений на право доступа, он все же включает небольшой список категорий информации, которые не подлежат раскрытию, в Статье 11(18). В то время, как все пять категории защищают интересы, которые в целом признаются в качестве законных по международному праву, три из данных четырех нуждаются в прохождении теста на причинение вреда и поэтому не соответствуют международным стандартам. Это:

- Информация, собранная в процессе государственного контроля и надзора, до принятия решения.
- Межведомственная или внутриведомственная переписка, опять-таки до принятия решения.

- Информация от иностранных государств или межправительственных организаций, кроме случаев, когда имеется взаимное соглашение о раскрытии данной информации.

Важно, что первые два основания для секретности существуют только до принятия решения по данному вопросу, однако эти правила не указывают на интерес, который нуждается в защите – такой, например, как неприкосновенность расследований, или честный и откровенный обмен информацией – и затем защищают его от вреда. Вместо этого, они говорят о категориях информации, большая часть которой просто не является конфиденциальной. Так, некоторая межведомственная корреспонденция может быть конфиденциальной, но это наверняка не будет применимо ко всей такой информации. Что касается последнего основания, то рекомендуемый стандарт в таких случаях состоит в том, что информация может быть удержана от раскрытия, если раскрытие информации может повредить отношениям с другими государствами или межправительственными организациями. Это значительно отличается от невозможности достичь положительного соглашения о раскрытии информации, которое часто будет невозможно достичь, даже когда информация не является конфиденциальной, и ее раскрытие не повредит отношениям.

Проект Закона не устанавливает приоритета общественного интереса для исключений. Такой приоритет влечет требование разглашения информации даже тогда, когда это может причинить ущерб защищенному интересу, в случаях, когда, с учетом всего вышесказанного, разглашение информации служит всеобъемлющему общественному интересу. Например, информация о покупке оружия может быть конфиденциальной с точки зрения национальной безопасности, но она может также предать огласке присутствие коррупции в системе закупки вооружений. В таких случаях, разглашение информации, как правило, идет на пользу всеобъемлющему общественному интересу, поскольку разоблачает коррупцию и, вполне возможно, устраняет ее или, по крайней мере, уменьшает ее размеры. Это, в свою очередь, ведет к повышению эффективности в закупках вооружений, усиливая национальную безопасность в долгосрочной перспективе.

Законы, соответствующие передовой практике, в определенных случаях предусматривают абсолютный приоритет, например, в отношении информации, которая разоблачает нарушения прав человека или нарушения гуманитарного права. В этом случае информацию необходимо раскрывать независимо от противодействующего интереса секретности. Такой абсолютный приоритет затем объединяется с балансирующим приоритетом, описанным выше, при котором информация должна раскрываться всякий раз, когда, в конечном счёте, такое разглашение будет служить всеобъемлющему общественному интересу. В этом случае, относительная значимость вреда, наносимого защищенному интересу, и польза для общества от раскрытия информации должны быть взвешены друг относительно друга, для того, чтобы определить, что из них более весомо.

Проект Закона не предусматривает предельный лимит времени, например, в 15 или 20 лет, для исключений, защищающих общественные интересы, такие как национальная безопасность, и свободный и откровенный обмен информацией внутри правительства. Такие лимиты времени можно найти в большинстве законов о праве на доступ к информации, построенных на передовом опыте; они отражают идею о том, что конфиденциальность информации существенно снижается с течением времени. Так, высказывания, которые были достаточно конфиденциальны тогда, когда они были впервые сделаны, 15 или 20 лет тому назад, как правило, не будут конфиденциальными в настоящий момент. Большинство законов, в то же время, позволяют продлить этот период секретности в исключительных случаях, когда информация остается конфиденциальной по истечении предельного срока. Такой может быть ситуация, например, для некоторых типов информации, касающейся национальной безопасности. Рациональный стандарт в таких случаях состоит в том, чтобы создать определенную процедуру для того, чтобы задействовать это особое продление, такую, например, как требование выдачи специального согласия министра.

Проект Закона также не разъясняет, что информация должна быть разглашена, как только исключение перестает применяться. Четкое правило, следующее этому принципу, может помочь прояснить, что риск ущерба должен оцениваться в то время, когда делается запрос. Так, даже если какой-либо документ был засекречен, как конфиденциальный, причины для его конфиденциальности, по всей вероятности, могут измениться со временем, и первоначальные причины могут не применяться через пару лет или даже раньше, в зависимости от всех обстоятельств. По международному праву, для того, чтобы оправдать неразглашение, риск причинения вреда должен присутствовать в то время, когда делается запрос, а не в то время, когда документ был создан.

Проект Закона также не устанавливает процедур для консультаций с третьими лицами в ситуациях, когда запрос связан с информацией, предоставленной конфиденциально таким третьим лицом. Такие консультации важны для того, чтобы оценить точку зрения данного третьего лица. Когда третье лицо дает согласие на разглашение информации, это упрощает данный вопрос для каждого человека, вовлеченного в процедуру запроса, поскольку для государственного органа уже нет необходимости оценивать данную информацию на предмет ее конфиденциальности. В ситуации, когда третье лицо возражает против раскрытия информации, консультация предоставляет этому лицу возможность изложить свои взгляды на этот вопрос. Зачастую это может помочь государственному органу решить, является ли данная информация действительно конфиденциальной, и это также справедливо по отношению к третьему лицу. В таких случаях, однако, важно, чтобы точка зрения третьего лица не воспринималась в качестве «вето» на раскрытие информации, а только как фактор, который надо учесть, принимая решение в отношении того, является ли данная информация действительно конфиденциальной.

В проекте Закона также не устанавливается правило разделения информации, согласно которому, когда только часть документа является конфиденциальной, эта часть должна быть отделена, а остальная часть документа раскрыта заявителю. Такое правило является вполне логичным, так как здесь явно нет причины не раскрывать ту часть документа, которая не является конфиденциальной, и это служит целям открытости, которые лежат в основе законодательства о праве на доступ к информации.

Статья 11(17) говорит о том, что когда в удовлетворении запроса на предоставление информации отказано, заявитель должен быть проинформирован в течение пяти рабочих дней посредством «мотивированного ответа», что понимается как ответ, который включает причины данного отказа. Это целесообразно, но лучшей практикой будет в то же самое время проинформировать заявителей о их праве обжаловать это решение, и о том, как это сделать.

В идеале, после того, как закон о праве на доступ к информации будет принят, необходимо провести анализ законов, в которых имеются положения о секретности, для того, чтобы привести эти законы в соответствие со стандартами в законе о праве на доступ к информации. Поскольку закон о праве на доступ к информации дополняется проектом Изменений, может оказаться целесообразным уже на данном этапе использовать эту возможность для проведения анализа и внесения изменений в некоторые из положений о секретности в других законах.

### Рекомендации:

- Следует рассмотреть вопрос о принятии более «традиционного» подхода к исключениям, предусмотрев всеобъемлющую систему исключений в законе о праве на доступ к информации, а затем позволить их дальнейшее уточнение, но не удлинение их перечня в других законах.
- Следует пересмотреть ограничения в Статье 11(18) на предмет выявления особых интересов, которые нуждаются в защите – таких как свободный и открытый обмен информацией внутри правительства, или хорошие взаимоотношения с другими государствами – тогда применение исключений будет зависеть от того, будет ли раскрытие информации причинять вред данным интересам.
- В законе следует предусматривать приоритет общественного интереса, который может включать как абсолютные, так и балансирующие элементы, при этом последний применяется всякий раз, когда интерес в раскрытии информации перевешивает соперничающий с ним интерес секретности.
- Следует установить предельный временной лимит, например в 15 или 20 лет, после чего всю информацию, относящуюся к исключениям с целью защиты общественных интересов, следует, по презумпции, раскрыть, хотя рекомендуется создать специальную процедуру с целью продления этого срока в тех редких случаях, когда конфиденциальность документа продолжает существовать после этого предельного срока.
- Информацию следует раскрывать, как только исключение прекращает применяться (в отличие от того, например, когда заранее установленный период засекреченности истекает).
- В законе следует предусмотреть требование о том, чтобы государственные органы консультировались с третьими лицами в отношении информации, предоставленной им этими третьими лицами на конфиденциальной основе, с тем, чтобы последние могли либо дать согласие на раскрытие, либо представить свои причины, по которым информация не должна быть разглашена.
- Закон должен включать правило разделения информации, по которому, если только часть документа является конфиденциальной, остальная часть этого документа будет раскрыта, после того как конфиденциальная часть будет отделена.
- В Статью 11(17) следует добавить требование информировать заявителей об их праве обжаловать любое решение, связанное с отказом удовлетворить их запрос.
- Следует рассмотреть вопрос о включении изменений в некоторые положения о секретности в других законах посредством нового закона об изменениях, который будет дополнять закон о праве на доступ к информации.

Индикатор		Макс. кол-во баллов	Оценка в баллах	Статья
28	Стандарты в Законе о праве на доступ к информации преобладают над ограничениями по раскрытию информации (положения о секретности) в других законах в случае любого конфликта между ними.	4	0	4(6), 5, 9(1)(4), 9(2)(11)
29	Исключения из права на доступ к информации соответствуют международным стандартам. Допустимые исключения: национальная безопасность; международные отношения; здоровье и безопасность населения; предупреждение, расследование и преследование правонарушений; неприкосновенность частной жизни; законные коммерческие и иные экономические интересы; управление экономикой; справедливое отправление правосудия и конфиденциальность юридической помощи; охрана окружающей среды; и законный процесс формирования политического курса и другая деятельность государственных органов. Также допустимо отсылать заявителей к информации, которая уже общедоступна, например, в Интернете или в опубликованном виде.	10	10	
30	Проверка на «причинение вреда» применяется ко всем исключениям, с тем, чтобы в раскрытии информации могло быть отказано только тогда, когда данное раскрытие подвергает защищенный интерес риску фактического вреда.	4	1	11(18)
31	Существует обязательный приоритет общественного интереса с тем, чтобы информация должна быть раскрыта тогда, когда это в интересах всего общества, даже если это может повредить защищенному интересу. Существуют «строгие» приоритеты (которые применяются абсолютно), например, в отношении информации о правах человека, коррупции или преступлений против человечности.	4	0	
32	Информация должна быть раскрыта, как только исключение прекращает применяться (например, когда решение о присуждении контракта в тендерном процессе было принято). В законе содержится положение, которое говорит о том, что исключения по защите общественных интересов не применяются к информации, которой более 20 лет.	2	0	
33	Существуют четкие и целесообразные процедуры для проведения консультаций с третьими лицами, предоставившими на конфиденциальной основе информацию, которая является предметом запроса. При рассмотрении запроса на предоставление информации, государственным органам следует принимать во внимание любые возражения со стороны третьих лиц, но у третьих лиц нет права «вето» на раскрытие информации.	2	0	

34	Существует положение о разделении информации с тем, чтобы, когда только часть документа подлежит исключению, оставшаяся часть должна быть раскрыта.	2	0	
35	В случае отказа в предоставлении доступа к информации, государственный орган должен: а) указать точные юридические основания и причину(ы) данного отказа и б) проинформировать заявителя о соответствующих процедурах обжалования.	2	1	11(17)
<b>ИТОГО</b>		<b>30</b>	<b>12</b>	

## 5. ОБЖАЛОВАНИЕ

Это категория рейтинга, в которой проект Закона получил самую низкую оценку, набрав только шесть из возможных 30 баллов или 20 процентов. Главной причиной этого является то, что в проекте Закона отсутствуют положения о создании независимого административного надзорного органа по рассмотрению жалоб о заявленных нарушениях в применении закона.

Передовая практика состоит в предоставлении трех уровней процесса обжалования. Во-первых, многие законы предусматривают внутренний процесс обжалования в вышестоящем административном органе в рамках государственного сектора. Этот тип обжалования признается в Статье 18 проекта Закона, которая говорит о жалобах, направленных в «вышестоящий государственный орган (вышестоящему должностному лицу)». Такие процедуры обжалования целесообразны, так как они предоставляют государственному органу возможность решить вопрос внутренним порядком, не прибегая к внешнему органу принятия решений. Во многих случаях, особенно на ранней стадии применения закона о праве на доступ к информации, вышестоящие должностные лица более уверенно подходят к вопросу раскрытия информации, чем нижестоящие должностные лица, поэтому внутренняя процедура обжалования часто может разрешать спорные ситуации. Однако, для того, чтобы избежать ненужных задержек, важно, чтобы закон устанавливал четкие временные лимиты на процедуры принятия решений на этом уровне, например, от 10-ти до 15-ти дней (принимая во внимание тот факт, что у государственного органа уже была возможность рассмотреть данный вопрос, и поэтому данное дополнительное рассмотрение не должно занимать слишком много времени).

В Статье 18 говорится о «жалобах на действие (или бездействие) должностных лиц и на решения обладателей информации», что, как видно, позволяет подачу жалоб в отношении широкого круга нарушений применения закона должностными лицами. Было бы целесообразно, однако, пояснить, что у заявителей имеется право подать жалобу на любое неисполнение правил закона, касающихся запросов (то есть, не только на отказы предоставить доступ к информации, но также и на чрезмерные задержки, взимание слишком большой платы за услуги, отказы предоставить доступ в запрашиваемой форме и т.п.).

Во-вторых, можно всегда обжаловать правовые вопросы в суде, и проект Закона специально предусматривает это в Статье 18.

Однако, проект Закона не предусматривает административный уровень обжалования, например, в комиссии по вопросам информации. Опыт других стран четко демонстрирует, что наличие административного надзорного органа – для рассмотрения жалоб, но также и для осуществления мер продвижения – является существенным условием для успешной реализации закона о праве на доступ к информации. Действительно, не будет преувеличением сказать, что одним из главных отличий между успешной и менее успешной

системами реализации права на доступ к информации, является присутствие или отсутствие независимого надзорного органа. Суды попросту слишком дорогостоящи и требуют слишком много времени для того, чтобы представлять собой эффективный уровень защиты для подавляющего большинства пользователей информации, в то время как внутренним процедурам обжалования не достаёт независимости и объективности внешних процессов обжалования. Следует заметить, что Общественный совет по вопросам доступа к информации при Президенте РК, созданный согласно Статье 19 проекта Закона, не имеет полномочий рассматривать жалобы и также не является независимым органом.

Передовой опыт также говорит о том, что лучше создать орган, специально предназначенный для этих целей - по аналогии с комиссиями по вопросам информации, которые можно найти во многих странах – нежели передавать эту функцию существующему органу, такому как Омбудсмен. В то время как последний имеет много качеств, требуемых для рассмотрения административных жалоб, опыт других стран подсказывает, что органы, выполняющие две или множество функций, редко обеспечиваются необходимыми ресурсами для того, чтобы принять на себя дополнительную информационную функцию, и что такие органы редко нарабатывают специализированный опыт, который требуется для выполнения функции обеспечения надзора за применением законодательства о праве на доступ к информации.

Если административный надзорный орган будет создан, важно, чтобы он был независимым. Существует много способов содействовать независимости таких органов, но некоторые из наиболее важных указаны ниже:

- Член(ы) данного органа назначаются в порядке, защищенном от политического вмешательства, и после назначения имеют гарантию сохранения должности, чтобы защитить их от произвольного увольнения (процедурно и по существу).
- Надзорный орган отчитывается перед парламентом; его бюджет утверждается парламентом, или имеются другие эффективные механизмы для защиты его финансовой независимости.
- Существует запрет на назначение в этот орган лиц с сильными политическими связями, наряду с позитивными требованиями наличия профессионального опыта у его членов.

Кроме того, что данный орган должен быть независимым, у него должны быть необходимые полномочия для осуществления его функций. Он имеет полномочия:

- Пересматривать конфиденциальные документы;
- Инспектировать служебные помещения государственных органов;
- Понуждать свидетелей являться в данный орган;
- После принятия решения по жалобе, издавать распоряжения, обязательные к исполнению, включая распоряжения, требующие, чтобы государственный орган раскрыл информацию; и
- Налагать соответствующие структурные меры на государственные органы, которые структурно не справляются со своими обязанностями по данному закону (например, предоставить больше возможностей обучения персоналу или улучшить делопроизводство).

В плане фактических жалоб, рассматриваемых независимым административным надзорным органом, они должны быть бесплатными и не требовать помощи юриста. Более того, в законе следует прописать четкие процедуры обработки жалоб, включая четкие предельные сроки для принятия решений по жалобам. В противном случае, существует риск, что даже административные процедуры обжалования могут потребовать излишне много времени, в первую очередь сведя на нет одно из главных преимуществ процедур административного обжалования. И, наконец, в ходе обжалования, государственный орган должен нести бремя доказывания, демонстрируя, что он действовал в соответствии с законом, учитывая, что право на информацию является правом человека.

### Рекомендации:

- В законе следует установить четкие предельные сроки для внутреннего рассмотрения (то есть, в вышестоящем государственном органе) решений, касающихся запросов.
- В законе следует четко указать, что жалобы могут быть поданы в отношении любого неисполнения правил закона, касающихся запросов.
- В законе следует предусмотреть возможность обжалования в независимом административном органе. В идеале, это должен быть новый, специально предназначенный для этого орган, такой как, например, комиссия по вопросам информации. В любом случае, у данного органа должны быть качества и полномочия, перечисленные выше.

	Индикатор	Макс. кол-во баллов	Оценка в баллах	Статья
36	Закон предлагает внутреннюю процедуру обжалования, которая проста, бесплатна и осуществляется в пределах четких временных рамок (20 рабочих дней или меньше).	2	1	18
37	Заявители имеют право подать на (внешнее) обжалование в независимый административный надзорный орган (например, комиссию по вопросам информации или Омбудсмену).	2	0	
38	Член(ы) надзорного органа назначаются в порядке, защищенном от политического вмешательства, и после назначения имеют гарантию сохранения должности, с тем, чтобы они были защищены от произвольного увольнения (процедурно и по существу).	2	0	
39	Надзорный орган отчитывается перед парламентом; его бюджет утверждается парламентом, или имеются другие эффективные механизмы для защиты его финансовой независимости.	2	0	
40	Существует запрет назначать в этот орган лиц с сильными политическими связями; существует также требование наличия профессионального опыта.	2	0	
41	У независимого надзорного органа имеются необходимые мандат и власть выполнять свои функции, включая пересмотр конфиденциальных документов и инспектирование служебных помещений государственных органов.	2	0	
42	Решения, принятые независимым надзорным органом, обязательны к исполнению.	2	0	
43	Принимая решение по жалобе, независимый надзорный орган имеет полномочие назначить соответствующие средства правовой защиты для заявителя, включая рассекречивание информации.	2	0	
44	У заявителей есть право обжаловать решение в суде в дополнение к обжалованию в (независимом) надзорном органе.	2	2	7(1)(6), 18

45	Обжалование (как внутреннее, так и внешнее) осуществляется бесплатно и не требует юридической помощи.	2	0	
46	Основания для внешнего обжалования широки (они включают не только отказы в предоставлении информации, но также отказы предоставить информацию в запрашиваемой форме, административное бездействие и другие нарушения сроков, взимание чрезмерной платы и т.д.).	4	3	18(1)
47	Для внешнего обжалования установлены четкие процедуры, включая временные рамки.	2	0	
48	В ходе обжалования государственные органы несут бремя доказывания и должны показать, что они не действовали в нарушение правил.	2	0	
49	У внешнего органа обжалования имеется полномочие наложить соответствующие структурные меры на государственный орган (например, провести дополнительное обучение или улучшить делопроизводство).	2	0	
<b>ИТОГО</b>		<b>30</b>	<b>6</b>	

## 6. САНКЦИИ И МЕРЫ ЗАЩИТЫ

Проект Закона также получил низкую оценку в этой категории, набрав только два из возможных восьми баллов, или 25 процентов. Он получает два балла за различные положения, которые устанавливают санкции за воспрепятствование доступу к информации. Сюда относятся Статья 7(1)(7), которая предусматривает финансовую компенсацию за вред, причиненный в результате нарушения права на доступ к информации (хотя процедуры для этого излагаются в других законах) и Статья 20, которая гласит, что ответственность за нарушение права на доступ к информации устанавливается согласно правилам, излагаемым в других законах. В ходе данного анализа у нас не было возможности проанализировать эти другие законы, поэтому нам неизвестно, насколько эффективны они могут быть.

Статья 1 проекта Изменений также создает новую Статью 456-1 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, которая предусматривает штраф в размере «тридцати месячных расчетных показателей» за предоставление информации с нарушением права на доступ к информации, за отказ в предоставлении информации, либо за предоставление неполной информации, либо за не опубликование информации с упреждением. В ситуациях, когда такие действия вредят правам и законным интересам других людей, сумма штрафа будет увеличена до ста месячных расчетных показателей. Это сильный набор санкций, но он ограничен случаями, когда (полная) информация не предоставляется (или предоставляется неверная информация). Более целесообразно будет предусмотреть санкции за любые сознательные нарушения закона, которые, помимо всего прочего, включали бы задержки и взимание чрезмерной платы, а также уничтожение документов.

Проект Закона не предоставляет защиту лицам, которые разглашают информацию на добросовестной основе, согласно закону. Этот вид защиты жизненно необходим для того, чтобы придать должностным лицам уверенности в раскрытии информации, учитывая, что они исторически привыкли работать в среде, в которой почти вся информация считалась секретной. При отсутствии такой защиты, должностные лица всегда будут проявлять нежелание раскрывать информацию, из страха, что это может привести к какому-то роду санкций.

Передовая практика состоит в том, чтобы обеспечить защиту лицам, которые раскрывают информацию с честными намерениями, с целью разоблачения противозаконных действий или серьезных проблем в администрации («свистунам»). Это важный информационный предохранительный клапан, гарантирующий, что информация большой общественной важности имеет больше вероятности быть разглашенной. Во многих странах раскрытие информации с целью разоблачения фактов противозаконной деятельности защищено с помощью специально созданного для этой цели (то есть, отдельного) закона, но, в отсутствие такого закона, будет целесообразно включить, по крайней мере, базовые меры защиты для «свистунов» в закон о праве на доступ к информации. В проекте Закона отсутствуют какие-либо положения о раскрытии информации с целью разоблачения фактов противозаконной деятельности.

#### Рекомендации:

- Следует рассмотреть вопрос о расширении сферы применения новой предложенной Статьи 456-1 Кодекса об административных правонарушениях для того, чтобы включить в нее любое сознательное воспрепятствование запросам на предоставление информации.
- Следует предоставить защиту должностным лицам, которые раскрывают информацию на добросовестной основе, согласно закону.
- Следует предусмотреть, по крайней мере, базовую структуру защиты для тех, кто раскрывает информацию, разоблачающую противозаконные действия.

	Индикатор	Макс. кол-во баллов	Оценка в баллах	Статья
50	Санкции могут быть применены к тем, кто сознательно действует с тем, чтобы подорвать право на доступ к информации, в том числе посредством несанкционированного уничтожения информации.	2	1	7(1)(7), 20, 456-1 Кодекса РК об административных правонарушениях
51	Существует система решения проблемы государственных органов, которые систематически не предоставляют информацию или недостаточно эффективно работают (или путем наложения на них санкций, или требуя, чтобы они устранили выявленные недостатки).	2	0	
52	Независимый надзорный орган и его персонал наделены правовым иммунитетом в отношении действий, совершенных на добросовестной основе при осуществлении какого-либо полномочия, обязанности или функции в соответствии с Законом о праве на доступ к информации. Другие лица наделены аналогичным иммунитетом в отношении раскрытия ими информации на добросовестной	2	0	

	основе, согласно Закону о праве на доступ к информации.			
53	Существуют юридические меры защиты от наложения санкций на тех лиц, которые, с честными намерениями, разглашают информацию, разоблачающую противозаконные действия (то есть, «свистунов»).	2	0	
<b>ИТОГО</b>		<b>8</b>	<b>1</b>	

## **7. МЕРЫ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ**

В проекте Закона не устанавливается ряд мер продвижения, которые важны для успешной реализации закона о праве на доступ к информации. Согласно Статье 11(19), руководители государственных органов «лично ответственны за организацию работы с запросами, за состояние приема, регистрации, учета и рассмотрение». Это целесообразно, но более практично было бы предусмотреть обязанность государственных органов по назначению специально выделенных для этой цели сотрудников по вопросам информации, персонал, который бы конкретно отвечал за прием и обработку запросов на предоставление информации. Такой подход принят во многих законах о праве на доступ к информации, и он доказал свою эффективность.

Статья 16(6) проекта Закона налагает обязанность на архивный орган разместить список, обобщающий документы, находящиеся в его ведении, в Интернете. Это очень полезно, но еще лучшей практикой было бы распространить эту обязанность на все государственные органы.

Ряд других мер продвижения попросту не упоминается в проекте Закона:

- От государственных органов не требуется предпринимать действия по повышению уровня осведомленности общества. Эта роль также не отводится какому-либо центральному органу, такому как, например, Совет. Очень важно принять меры к тому, чтобы члены общества были осведомлены о своих правах по новому закону.
- Отсутствуют обязательство или система, которые обеспечивали бы эффективное управление документами и другими записями со стороны государственных органов. Это очень важно не только для успешной реализации закона о праве на доступ к информации, но также и для эффективного ведения всей публичной работы. Проще говоря, если государственный орган не может обнаружить информацию, он не может предоставить эту информацию пользователю информации (и, вероятно, не может также эффективно осуществлять свои другие обязанности).
- Отсутствует система отчетности относительно того, что делается для реализации закона. Передовой опыт в этом плане состоит в том, чтобы потребовать от всех государственных органов составлять годовые отчеты о том, что они сделали, включая подробную информацию об обработке запросов, и чтобы затем какой-либо центральный орган, который может быть Советом или комиссией по вопросам информации, если таковая будет создана, готовил(а) централизованный отчет, обобщающий всю эту работу, который после этого был бы предоставлен правительству и парламенту (а также опубликован в Интернете). Такая система отчетности будет очень важна, если надо будет выявлять прогресс и проблемы в реализации закона, а также поддерживать первое и устранять последнее.

### Рекомендации:

- В законе следует предусмотреть обязанность государственных органов назначать специально выделенных для этой цели сотрудников по вопросам информации, чьей обязанностью будет прием и обработка запросов на предоставление информации.
- В законе следует предусмотреть, чтобы все государственные органы, а не только архивный орган, публиковали перечни документов, находящихся в их ведении.
- В законе следует предусмотреть другие меры продвижения, указанные выше.

Индикатор		Макс. кол-во баллов	Оценка в баллах	Статья
54	От государственных органов требуется назначать специально выделенных сотрудников (по вопросам информации) или отделы, несущие ответственность за то, чтобы гарантировать, что государственные органы будут выполнять свои обязательства по раскрытию информации.	2	1	11(19)
55	На центральный орган, такой как, например, комиссия (Уполномоченный) по вопросам информации или департамент правительства возлагается общая ответственность за продвижение права на доступ к информации.	2	2	19
56	В законе следует предусмотреть осуществление мероприятий по повышению уровня осведомленности общества (например, выпуск пособия для широкой публики или введение преподавания права на доступ к информации в школах).	2	0	
57	Действует система, в рамках которой устанавливаются и применяются минимальные стандарты в сфере делопроизводства.	2	0	
58	Государственные органы должны создавать и обновлять списки или реестры документов, находящиеся в их распоряжении, и делать их общедоступными.	2	1	16(6)
59	Требуется организовывать учебные программы для государственных служащих.	2	2	9(2)(9)
60	Государственные органы должны ежегодно отчитываться о действиях, которые они предпринимают, чтобы выполнять свои обязательства по раскрытию информации. Сюда относится статистика по полученным запросам и то, как они работали с ними.	2	0	
61	Центральный орган, такой, например, как комиссия (Уполномоченный) по вопросам информации или департамент правительства	2	0	

обязаны представлять законодательному органу сводный отчет по реализации данного закона.			
<b>ИТОГО</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	

Сентябрь 2015 г.