



КОМИТЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И
СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЕ
МАЖИЛИСА ПАРЛАМЕНТА РК



ФРАКЦИЯ ПАРТИИ «НҰР ОТАН»
в МАЖИЛИСЕ ПАРЛАМЕНТА РК
ПРАВОВОЙ СОВЕТ ПРИ ПАРТИИ «НҰР ОТАН»



СИСТЕМА ООН В КАЗАХСТАНЕ



Посольство
Великобритании
Астана
ПОСОЛЬСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИИ
АСТАНА



ОФИС ПРОГРАММ ОБСЕ В АСТАНЕ



ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВОВОЙ
ПОЛИТИКИ

Материалы

Международной научно-практической конференции

**ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ, КАК
ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

*25 сентября, 2015 года
г. Астана*

Материалы

Международной научно-практической конференции

**ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ, КАК
ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

*25 сентября, 2015 года
г. Астана*

Астана, 2015

Материалы Международной научно-практической конференции «ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ, КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ» - Астана, 2015 – 215 С.



Настоящий Сборник опубликован Центром исследования правовой политики по материалам экспертных заключений предоставленных Офисом программ ОБСЕ в Астане и Центром исследования правовой политики. Мнения и взгляды, содержащиеся в материалах, не отражают точку зрения Офиса программ ОБСЕ в Астане.

СОДЕРЖАНИЕ

ЭКСПЕРТНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ	5
Раздел 1. Доступ к информации	5
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» - <i>Тоби Мендел</i>	5
Анализ проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» - <i>Дмитро Котляр</i>	28
Допустимые ограничения права на доступ к информации. Использование трехчастного теста – <i>Марьяна Захарченко</i>	52
Служебная информация как часть информации с ограниченным доступом - <i>Игорь Лоскутов</i>	76
Вопросы ответственности на нарушения права на доступ к информации – <i>Татьяна Зинович</i>	108
Раздел 2. Общественные советы	146
Заключение о законопроекте Республики Казахстан «Об Общественных советах» - <i>Александр Бланкенагел</i>	146
Раздел 3. Противодействие коррупции	155
Экспертиза законопроекта Республики Казахстан «О противодействии коррупции» - <i>Денис Примаков</i>	155
ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ	175
Независимый орган контроля за соблюдением законодательства о доступе к информации – эффективный институт обеспечения права на доступ к информации в Венгрии – <i>Атилла Петерфалви</i>	175
Деятельность Комиссара по доступу к информации в Словении – <i>Полона Тепина</i>	180
Приветственное обращение к участникам конференции – <i>Мотя Прелесник</i>	183
Вопросы и перспективы правовой регламентации деятельности общественных советов в Республике Казахстан – <i>Бауржан Уакпаев</i>	184

Законопроект Республики Казахстан «Об общественных советах»: перспективы внедрения – <i>Марьяна Захарченко</i>189
Анализ проекта закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» - <i>Денис Примаков</i>200
ПРИЛОЖЕНИЯ205
Приложение 1. Программа конференции205
Приложение 2. Список участников конференции208



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»¹

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

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.

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.

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).² В них также принимается во внимание передовая законодательная практика других демократий по всему миру.³ Была подготовлена краткая оценка проекта Закона, основанная на рейтинге RTI⁴, 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
Общая оценка	150	74

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.

² 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>.

³ См., например, Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, 2nd 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.

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

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 договора, 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.

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
ИТОГО		6	5	

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
ИТОГО		30	23	

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.
- Рекомендуются 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 приводятся 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.
- Рекомендуются, 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	2	2	11(11)

	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.			
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 выбором заявителя (например, чтобы защитить запись).	2	2	11(12)
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)
ИТОГО		30	21	

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 откровенный 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 присуждение 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	2	0	

	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.			
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)
ИТОГО		30	12	

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	
ИТОГО		30	6	

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 относится Статья 7(1)(7), которая предусматривает финансовую компенсацию за вред, причинённый 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 основе, согласно Закону о праве на доступ к информации.	2	0	
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	
ИТОГО		8	1	

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	2	2	19

	продвижение права на доступ к информации.			
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 обязаны представлять законодательному органу сводный отчет по реализации данного закона.	2	0	
ИТОГО		16	12	

Сентябрь 2015 г.

КОТЛЯР Д.
Независимый эксперт
по вопросам доступа к информации

Анализ
проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»⁵
(версия проекта от 28.04.2015)

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Версия проекта Закона РК «О доступ к информации» от 28.04.2015 в некоторых важных аспектах представляет собой шаг назад по сравнению с предыдущей редакцией, которая анализировалась экспертом ранее (версия от 26.04.2012). Целый ряд положений новой версии Законопроекта не вполне соответствует международным стандартам. В этой связи **проект требует существенной доработки.**
- В проект необходимо включить базовое положение – **право любого лица на доступ к информации** и свободное распространение и последующее использование полученной информации. Это право имеют только частные субъекты, им не могут пользоваться субъекты властных полномочий (которые не могут использовать Закон о доступе к информации для направления своих запросов информации, что следует прямо предусмотреть в тексте закона).
- Необходимо четко установить главный принцип режима доступа к информации – **принцип максимальной открытости** (презумпции открытости) информации. Открытый доступ к информации должен быть правилом, а ограничение доступа – исключением. Также следует предусмотреть **принцип максимального упрощения доступа к информации**, чтобы избежать формального и ограничительного толкования предусмотренных законом процедур в дальнейшем на практике.
- Рекомендуется **упростить определение информации**, доступ к которой регулируется проектом. Главными элементами должны быть: информация, которая зафиксирована в любой форме и любыми средствами и которая находится во владении определенных этим законом обладателей.

5



Данный обзор подготовлен Центром исследования правовой политики в рамках проекта «Консолидация усилий гражданского общества с целью поощрения защиты правозащитников» поддержанного Европейским Союзом. Содержание данной публикации является предметом ответственности Центра исследования правовой политики и ОО "ЭХО" и никоим образом не отражает точку зрения Европейского Союза.

- Важно закрепить **приоритетность Закона о доступе к информации** в регулировании соответствующих правоотношений и четко определить любые исключения из сферы действия закона. Рекомендуется внести **изменения в Закон о государственных секретах**, чтобы распространить на него правила ограничения доступа, которые должны содержаться в Законе о доступе к информации («трисоставной тест»). Следует также **изменить процессуальные кодексы**, предусмотрев, что доступ к материалам дела во время процесса осуществляется согласно правил процессуального закона, а после окончания процесса – согласно Закону о доступе к информации.
- **Перечень обладателей** в проекте, в основном, соответствует лучшему мировому опыту, однако может быть дополнен субъектами, которые владеют информацией общественного интереса, а также субъектами, которым государство или орган местного самоуправления делегировали на основании закона или договора выполнение публичных функций. Также следует включить в круг обладателей физических лиц - индивидуальных предпринимателей.
- Одним из главных недостатков проекта является отсутствие в нем правил **трисоставного теста** – совокупности условий для ограничения доступа к информации согласно международным стандартам, которая включает проверку на вред и общественный интерес.
- Положения законопроекта следует существенно пересмотреть в части норм об ограничении доступа к информации, особенно оснований для отказа в предоставлении информации:
 - Рекомендуется рассмотреть **возможность отказа от категорий «информация с ограниченным доступом» и «служебная информация».**
 - **Перечень интересов в статье 5 проекта, защита которых может оправдывать ограничение доступа, представляется слишком узким.**
 - Доступ к информации не должен ограничиваться, если предоставление запрашиваемой информации не входит в компетенцию обладателя информации. **Значение имеет факт владения запрашиваемой информацией, а не компетенция обладателя,** который получил запрос.
 - Рекомендуется предусмотреть, что **ограничивается в доступе - информация, а не документ.** Если документ содержит информацию с ограниченным доступом (после прохождения трисоставного теста), то предоставляется его копия, из которой изъята такая информация, с указанием в тексте частей документа, доступ к которым был ограничен.
 - **Ограничение доступа к информации лишь на основании отнесения ее к информации с ограниченным доступом противоречит принципу максимальной открытости.** Ограничение в каждом конкретном случае должно пройти трисоставной тест. То, что информация ранее была ограничена в доступе, не является достаточным для последующего ограничения.
 - Следует **расширить список информации, доступ к которой не подлежит ограничению.**
- Рекомендуется **определить в проекте алгоритм действий в случае, когда запрос касается информации, которая ранее была правомерно ограничена в доступе**

другим субъектом – получивший запрос обладатель должен самостоятельно принять решение о возможном ограничении доступа после проведения консультаций с автором документа и на основании критериев трисоставного теста.

- Рекомендуется четко установить, что **заявитель имеет право определять форму предоставления информации** на его запрос. Если обладатель не владеет информацией в запрашиваемой форме, он должен преобразовать информацию в запрашиваемую форму, но только если это не представляет для него чрезмерное требование, то есть если это не приведет к нарушению его работы и расходованию чрезмерных ресурсов.
- **Требования к письменному запросу**, установленные проектом, представляются чрезмерными. Запрет анонимных запросов не является обоснованным.
- Серьезным недостатком законопроекта является **отсутствие положений об органе внесудебного государственного контроля** за реализацией права на доступ к информации. Рекомендуется предусмотреть создание или определение такого органа, который должен пользоваться операционной и институциональной независимостью, иметь достаточные финансовые, кадровые и другие ресурсы для эффективного выполнения своих функций, а также быть наделен адекватными полномочиями, в том числе по проведению проверок, рассмотрению жалоб на нарушения права на доступ к информации, изданию обязательных предписаний.
- Рекомендуется включить в проект **положения о доступе к информации в форме «открытых данных»** (наборы структурированных данных, которые могут обрабатываться автоматизированными средствами) и праве свободного повторного использования такой информации.
- Следует установить **сроки для опубликования проектов актов**, которые должны быть достаточными для подачи замечаний и предложений к ним.
- Перечень обязанностей обладателей следует дополнить обязанностью ведения учета всех документов во владении обладателя – **обладатели должны составлять реестр документов в их владении** и публиковать его на своих интернет-ресурсах.
- Исключение из проекта **статьи об информаторах** является негативным и не соответствует передовой мировой практике. В целом, однако, защита информаторов требует комплексного регулирования, которое нельзя охватить одной статьей одного закона. Поэтому рекомендуется разработать отдельный комплексный законопроект о защите информаторов (разоблачителей).

АНАЛИЗ ПРОЕКТА

Для анализа были предоставлены тексты законопроектов от 28 апреля 2015 года «О доступе к информации» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации», которые были подготовлены рабочей группой, состоящей из депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан. Автор проводил анализ предыдущей версии законопроекта «О доступе к информации» от 26 апреля 2012 года⁶.

Вступление

Доступ к информации является фундаментальным правом человека, важным условием для обеспечения защиты и реализации других прав и свобод человека, действенным средством для предотвращения коррупции и обеспечения надлежащего управления в государстве.

Конвенция ООН против коррупции⁷ (статья 13) упоминает доступ к информации в качестве одной из мер, необходимых для укрепления участия гражданского общества в предотвращении и борьбе с коррупцией. Конвенция также призывает принять меры для улучшения прозрачности в публичной администрации, в том числе касательно процесса принятия решений (статья 10).

Доступ к информации рассматривается как важная составляющая открытости государственной власти, элемент электронного правительства и надлежащего управления (good governance). Без эффективного доступа к информации не возможно развитие демократического государства и утверждение верховенства права, участие граждан в управлении государственными делами и принятии решений.

Гарантирование действенного доступа к информации при помощи специального закона стало международным стандартом и распространенной практикой. По состоянию на середину 2015 года, 103 страны приняли специальные законы о свободе или доступе к информации⁸, многие из них включили соответствующие гарантии в свои конституции.

Законы о доступе к информации приняты также во многих странах региона. Ниже приведена таблица с информацией о соответствующих законах в странах, которые, как и Казахстан, участвуют в Стамбульском плане действий в рамках Сети Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Также в таблице указано место страны в международном рейтинге законов о праве на информацию⁹.

⁶ Анализ был подготовлен в феврале 2015 года для Фонда Сорос-Казахстан и Интерньюс – Казахстан.

⁷ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

⁸ URL: www.freedominfo.org. Специальные законы о доступе к информации приняты во всех 34 странах ОЭСР, кроме Люксембурга. При этом первые законы о доступе к информации были приняты именно в странах ОЭСР: Швеция – 1766 г., Финляндия – 1951 г., США – 1966 г., Дания, Норвегия – 1970 г., Австралия, Канада и Новая Зеландия -1982-1983 гг.; в 1991-2000 гг. такие законы были приняты еще в 13 странах, которые сейчас являются членами ОЭСР (Венгрия – 1992 г., Португалия – 1993 г., Ирландия – 1997 г., Чехия – 1999 г., Великобритания, Эстония – 2000 г. и др.), в 2001-2008 гг. – в остальных 7 странах (Польша – 2001 г., Словения – 2003 г., Германия – 2005 г. и др.).

⁹ URL: www.rti-rating.org/country_data.php.

	Название закона(-ов)	Год	Место в Глобальном рейтинге права на информацию
Азербайджан	О праве на получение информации	2005	9
Украина	О доступе к публичной информации	2011	18
Кыргызстан	О гарантиях и свободе доступа к информации	1997	27
	О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления	2006	
Грузия	Административный кодекс, Глава 3 "Свобода информации" ¹⁰	1999	31
Армения	О свободе информации	2003	33
Монголия	О прозрачности информации и праве на информацию	2011	56
Узбекистан	Закон о гарантиях и свободе доступа к информации	1997	94
	О принципах и гарантиях свободы информации	2002	
Таджикистан	Закон о праве на доступ к информации	2008	99

Право на информацию, которое раньше, как правило, рассматривалось как составляющая свободы выражения взглядов, в последние два десятилетия утвердилось как самостоятельное право. Хотя еще в 1946 году Генеральная Ассамблея ООН в своей Резолюции №59(1) отметила, что «свобода информации является основополагающим правом человека и представляет собой критерий всех видов свободы, защите которых Объединенные Нации себя посвятили»¹¹. В Стамбульском документе ОБСЕ 1999 года доступ к информации был признан «важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества»¹².

В 2004 году Специальный докладчик ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специальный докладчик Организации американских государств по вопросам свободы выражения взглядов в своей совместной декларации отметили, что право на информацию, которая находится во владении органов публичной власти, является фундаментальным правом человека, которое должно быть реализовано на национальном уровне при помощи комплексного законодательства (например, законов о свободе информации) на основе принципа максимальной открытости, согласно которому устанавливается презумпция, что вся информация открыта, кроме узко сформулированных исключений¹³.

¹⁰ В 2013 году Грузия начала разработку отдельного закона о доступе к информации.

¹¹ URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/035/16/IMG/NR003516.pdf?OpenElement>

¹² Стамбульский документ 1999 г. URL: www.osce.org/ru/node/125811?download=true

¹³ См.: URL: www.osce.org/fom/38632

За последние два десятилетия были выработаны соответствующие международные стандарты в сфере доступа к информации, среди которых следует выделить такие документы:

- Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам¹⁴;
- Модельный закон о свободе информации международной организации «Артикль 19»¹⁵;
- Модельный межамериканский закон о доступе к публичной информации¹⁶;
- Модельный закон о доступе к информации для Африки¹⁷;
- Глобальные принципы по вопросам национальной безопасности и права на информацию (Цванские принципы)¹⁸;
- Доклады Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение¹⁹.

Эти стандарты использовались при проведении анализа проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к информации», который приведен ниже. При анализе также учитывались национальные законы, которые считаются прогрессивными (например, законы Болгарии, Эстонии, Индии, Сербии, Словении, Хорватии, Черногории, Украины) и индикаторы международного рейтинга законов о праве на информацию²⁰.

В Отчете о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий ОЭСР (сентябрь 2011 года) приветствовалась подготовка специального закона о доступе к публичной информации, который разрабатывался в то время совместными усилиями НПО, донорских организаций, представителей органов власти и в целом являлся достаточно прогрессивным. Однако, в 2012 г. подготовка законопроекта была приостановлена²¹.

В связи с этим Казахстану рекомендовалось ускорить рассмотрение этого законопроекта и его принятие после обязательного приведения текста в соответствие с международными стандартами и рекомендациями. В частности, рекомендовалось обратить внимание на такие существенные недостатки проекта (анализировалась версия от 16 сентября 2010 г.):

- нечеткое определение понятия «публичная информация», которое должно охватывать всю информацию, находящуюся во владении органов публичной власти и других обладателей;
- нечетко артикулирован принцип максимальной открытости – вся публичная информация является открытой, если доступ к ней не ограничен на основании закона;
- закон не распространяется на информацию с ограниченным доступом, тем самым значительно сужая его сферу действия. Именно Закон про доступ должен определять порядок ограничения доступа к публичной информации и иметь приоритет перед любым другим законом, регулирующим вопросы статуса и доступа к информации, а не наоборот, как предусмотрено в ст. 3 проекта;
- отсутствие «трисоставного теста» - ограничение доступа к информации возможно только в случае 1) ограничения в целях защищенных законом интересов, когда 2) разглашение информации может причинить существенный вред такому законному интересу и если 3) такой вред преобладает над общественным интересом в разглашении информации;

¹⁴ См.: URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>

¹⁵ См.: URL: www.article19.org/data/files/medialibrary/1796/model-freedom-of-information-law.pdf

¹⁶ См.: URL: www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf

¹⁷ См.: URL: www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law.pdf

¹⁸ См.: URL: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf

¹⁹ См.: Доклад 2013 года о доступе к информации, URL: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/68/362; Доклад 2000 года, URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/102/59/PDF/G0010259.pdf?OpenElement>

²⁰ См.: URL: www.rti-rating.org/Indicatorsfinal.pdf

²¹ См.: URL: www.oecd.org/countries/kazakhstan/48908356.pdf

- нечетко определено понятие «информации с ограниченным доступом» («информация, доступом к которой обладает ограниченный круг пользователей либо доступ к которой ограничен для отдельных категорий пользователей информации»);
- полный запрет на предоставление внутриорганизационной информации;
- возможность отказа в предоставлении информации, если она была обнародована в СМИ или размещена на интернет-ресурсе²².

В Отчете о третьем раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий ОЭСР (октябрь 2014 года) было отмечено, что эта рекомендация Казахстаном не была выполнена. Мониторинговая группа согласилась с тем, что отсутствие прогресса в вопросе принятия закона о доступе к информации негативно влияет на развитие СМИ, гражданского общества, борьбу с коррупцией, прозрачность государственного управления в Казахстане, защиту информаторов и призвала органы власти Казахстана возобновить процесс подготовки закона о доступе к информации согласно международным стандартам²³.

Необходимость разработки и принятия закона Республики Казахстан «О доступе к информации» признается также во многих официальных документах, как на международном, так и на национальном уровне²⁴.

В новой Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986, отмечено, что еще одним инструментом обеспечения прозрачности работы государственного аппарата должен стать Закон «О доступе к публичной информации», который закрепит права получателей публичной информации, порядок ее предоставления, учета и использования. Свободный доступ к публичной информации исключит необходимость излишних контактов населения с чиновниками.

Далее приводится анализ основных положений проекта Закона РК «О доступе к информации» (его версии от 28.04.2015 г.), далее – Законопроект, а также некоторых положений проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации» (версия от 28.04.2015 г.), далее – Сопутствующий законопроект.

1. Право на доступ к информации

Законопроект не содержит четко артикулированного права каждого на доступ к информации во владении определенных законом субъектов.

В статье 1 Законопроекта («Основные понятия, используемые в настоящем Законе») доступ к информации определяется как «гарантированное государством, закрепленное в Конституции и законах Республики Казахстан, право каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом». Однако это нельзя считать надлежащим закреплением права на доступ к информации. Оно содержится в глоссарии закона, то есть имеет технический характер. При этом к «доступу к информации» отнесено также право распространять информацию, что сомнительно.

²² Там же, стр. 104.

²³ См.: URL: www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf.

²⁴ Например: План мероприятий Правительства Республики Казахстан по реализации рекомендаций государств-членов Организации Объединенных Наций в рамках Универсального периодического обзора по правам человека на 2011-2014 годы; Доклад о ситуации с правами человека в Республике Казахстан в 2011 году; План мероприятий по исполнению предвыборной платформы НДП «Нур Отан» «Казахстан. Цели 2017. Национальный план действий».

В статье 5 законопроекта в редакции от 26.04.2012 устанавливалось, что государство гарантирует каждому свободно получать и распространять информацию, любым не запрещенным законом способом. Это положение исключено из новой редакции проекта.

Рекомендуется четко установить право каждого физического лица, юридического лица или объединения без статуса юридического лица (если такие признаются в национальной правовой системе), независимо от наличия гражданства или места регистрации/деятельности и других обстоятельств, получать доступ к информации.

При этом важно установить, что это право не распространяется на субъектов властных полномочий, то есть органы публичной власти (государственные органы, органы местного самоуправления) и их служащих, которые не могут пользоваться Законом о доступе к информации для получения информации. Закон о доступе к информации регулирует отношения, связанные с доступом частных лиц к информации во владении субъектов публичного права. Порядок же получения информации органами власти регулируется специальными административными положениями согласно принципу «разрешено то, что предусмотрено законом» - такие органы и их служащие, чтобы иметь возможность получать информацию, должны быть наделены специальными полномочиями по запрашиванию и получению информации, но они не могут регулироваться в Законе о доступе к информации. Важно четко указать это различие в тексте закона.

2. Определение информации

Законопроект (статья 1) определяет предмет права на доступ («**информация**») таким образом: «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, полученные или созданные обладателем информации, зафиксированные на любом носителе и имеющие реквизиты, позволяющие ее идентифицировать».

Как отмечалось в предыдущем заключении, следует приветствовать то, что Законопроект регулирует именно доступ к информации, а не к документам, поскольку последнее сужало бы предмет права на доступ. Также позитивно то, что Законопроект не использует формулировку «публичная информация», которая в странах этого региона понимается по-разному («публичный» = открытый, «публичный» = относящийся к органам публичной власти), что часто приводит к практическим проблемам.

В то же время некоторые элементы определения информации рекомендуется пересмотреть. Так, Законопроект содержит лишнее требование - «сведения ..., имеющие **реквизиты, позволяющие ее идентифицировать**». Эта характеристика недостаточна четкая и приведет к проблемам в правоприменении. Реквизиты обычно имеет документ, а не информация. К тому же, для определения предмета права на доступ эта характеристика не имеет значение. Идентифицировать информацию невозможно при помощи четких реквизитов, информация может содержаться в различных документах и поэтому в запросе достаточно описать запрашиваемую информацию с минимальным уровнем четкости.

Также следует заменить элемент «**полученные или созданные**» на владение (обладание) или контроль информации. Для реализации права на доступ к информации не имеет значение, каким образом информация оказалась во владении обладателя информации (была она получена или создана) – ключевым является факт владения или контроля обладателя касательно информации, которая запрашивается. Если определенный в законе субъект имеет в своем физическом контроле запрашиваемую информацию, то он является ее «обладателем» (распорядителем, контролером или любой другой аналогичный термин) и должен предоставить ее в ответ на запрос.

При этом важно понимать, что речь идет не о юридическом полномочии владения (пользования или распоряжения), а о факте физического контроля, доступности

информации для субъекта, который получил запрос. Поэтому выбранный термин (владение, контроль и т.п.) должен быть максимально нейтральным, чтобы на практике его не путали с юридическими полномочиями, аналогичными тем, которые составляют право собственности или любые другие вещные права. Право на информацию является личным неимущественным правом, а информация не может быть объектом права собственности как таковая.

Самое главное – это отобразить в определении предмета права на доступ то, что это информация, которая уже существует на момент запроса (что отграничивает запросы информации от обращений/петиций) и которая зафиксирована (задокументированная) каким-либо образом.

Также нет необходимости перечислять все возможные сведения («о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах»), поскольку это не имеет значения для регулирования законом и только усложняет определение. Указание ограниченного перечня сведений будет означать, что на практике будет необходимо устанавливать, запрашиваются ли сведения «о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах».

В целом, следует учитывать, что любой лишний элемент определения в будущем создаст проблему на практике, поскольку может по-разному пониматься в правоприменении и может стать основанием для злоупотреблений со стороны обладателей.

Таким образом, предлагается упростить определение информации, например таким образом: *«информация, которая зафиксирована в любой форме и на любом носителе и которая находится во владении/[контроле] определенных этим Законом обладателей информации».*

3. Принцип максимальной открытости

В Законопроекте отсутствует ключевой принцип режима доступа к информации – принцип максимальной открытости или **презумпция открытости информации**. Он предусматривает, что любая информация во владении определенных законом «обладателей» считается открытой для доступа, если ограничение на доступ к запрашиваемой информации не было установлено в соответствии с законом. Открытость информации признается правилом, а ограничение доступа – исключением из этого правила.

Это основополагающий постулат, который определяет весь правовой механизм регулирования доступа к информации как права человека.

Из презумпции открытого доступа к информации следует невозможность автоматического ограничения доступа к категориям информации (например, конфиденциальной информации о физическом лице либо информации в сфере национальной безопасности). Определенный класс информации не может быть исключен из общего режима доступа - это противоречит презумпции открытости и основополагающему праву на доступ к информации как таковому. Право на доступ не может быть частичным - то есть касаться только определенного вида информации.

Отсюда также следует, что вопрос ограничения доступа должен решаться относительно конкретной информации и в контексте обстоятельств конкретной ситуации на момент принятия решения по запросу информации. Ограничив один раз доступ к информации, обладатель не вправе в дальнейшем автоматически отказывать в доступе к этой информации – он должен каждый раз проверять наличие условий, которые согласно закону позволяют ему ограничить доступ (применяя так называемый трисоставной тест – см. далее). Иными словами, получив запрос информации ее обладатель исходит из гипотезы (предположения), что запрашиваемая информация является априори открытой, и он может

ограничить к ней доступ (то есть опровергнуть эту гипотезу) только после обоснования наличия обязательных для этого условий.

Принцип максимальной открытости тесно взаимосвязан с **принципом пропорциональности** любого ограничения права на доступ к информации. В частности, это означает, что ограничение доступа к информации должно быть необходимым, то есть быть обоснованным и минимальным относительно правомерных интересов, которые такое ограничение преследует. В практическом аспекте это также означает, что если запрашиваемый документ содержит часть информации, доступ к которой может быть правомерно ограничен, вся остальная часть документа должны быть предоставлена на запрос (см. также далее анализ относительно ограничения доступа к информации).

4. Сфера действия Закона

Сфера применения будущего закона регулируется статьей 3 Законопроекта.

Важным условием эффективности любого закона о доступе к информации является то, что порядок доступа к информации и его ограничения должен регулироваться именно законом о доступе – главным законодательным актом для соответствующих правоотношений. Если другие законы предусматривают исключения из общего режима доступа, то это подрывает действенность закона о доступе.

Поэтому следует приветствовать удаление из новой редакции Законопроекта положения о том, что если законами Республики Казахстан предусматривается иной порядок предоставления отдельных видов информации, положения настоящего Закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими законами Республики Казахстан.

Исключения из сферы действия Закона о доступе возможны (например, может существовать особый порядок доступа к процессуальным документам, который регулируется, например, Уголовным процессуальным кодексом, Гражданским процессуальным кодексом и так далее; к судебным решениям; к архивным документам), но они должны быть четко обозначены в законе.

Кроме четкого определения исключений из сферы регулирования закона, в проект следует также включить норму о том, что обладатель информации, независимо от того, каким нормативным актом он регулирует свою деятельность, в вопросах доступа к информации должен руководствоваться специальным законом о доступе.

Государственные секреты. Очень часто в странах существуют специальные законы, которые регулируют доступ к сведениям, которые составляют государственные секреты. Такой закон есть и в Казахстане. Важно, чтобы будущий Закон о доступе к информации распространял свое действие на сферу государственных секретов. Специальным законом может быть предусмотрен особый порядок отнесения информации к государственным секретам (то есть регулировать организационные особенности обращения такой информации), но доступ к такой информации (и основания для ограничения доступа) должны регулироваться единым законом о доступе к информации.

Сопутствующим законопроектом не предусматривается внесение изменений в Закон РК «О государственных секретах», которые согласовывали бы этот закон с Законом о доступе к информации. Это серьезный недостаток, который необходимо исправить. Исключение большого массива информации во владении государства (государственных секретов) из сферы регулирования Закона о доступе к информации лишает последний большей части его значения и ослабляет гарантии доступа к информации в целом.

Запросы государственных органов. В Законопроекте, в статье 3, следует четко установить правило, что он не распространяется на запросы информации, которые направляют государственные органы и их должностные лица в рамках исполнения своих полномочий.

Как отмечалось выше, право доступа к информации не распространяется на субъектов властных полномочий, то есть органы публичной власти (государственные органы, органы местного самоуправления) и их служащих, которые не могут пользоваться Законом о доступе к информации для получения информации. Закон о доступе к информации регулирует отношения, связанные с доступом частных лиц к информации во владении субъектов публичного права. Порядок же получения информации органами власти регулируется специальными административными положениями согласно принципу «разрешено то, что предусмотрено законом» - такие органы и их служащие, чтобы иметь возможность получать информацию, должны быть наделены специальными полномочиями по запрашиванию и получению информации, но они не могут регулироваться в Законе о доступе к информации.

Обращения граждан. В статье 3 Законопроекта правильно предусмотрено, что закон не распространяется на обращения, порядок рассмотрения которых установлен законом о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц. Также следует приветствовать то, что Сопутствующий законопроект вносит изменения в Закон РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» и удаляет из последнего упоминание о запросах, как одном из видов обращений.

Процессуальные законы. Статья 3 Законопроекта предусматривает, что действие Закона не распространяется на обращения физических и юридических лиц, порядок рассмотрения которых установлен законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях, уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан.

Вероятно, в этом положении речь идет о процессуальных ходатайствах, которые подаются в рамках рассмотрения соответствующих дел. Однако, из этого положения не понятно, каким образом регулируется доступ к процессуальным материалам лиц, которые не являются сторонами процесса.

В целом приемлемым представляется такой подход – доступ к процессуальным материалам (материалам дела) во время рассмотрения соответствующего дела предоставляется согласно нормам процессуального законодательства (и может ограничиваться лишь сторонами процесса), тогда как после завершения рассмотрения – в соответствии с Законом «О доступе к информации» и предусматривает ограничений для третьих лиц, которые не являлись сторонами процесса, кроме общих положений об ограничении доступа согласно закону. Это касается и доступа к судебным решениям. Следует предусмотреть в Сопутствующем законопроекте включение таких положений в каждый процессуальный кодекс для обеспечения правовой определенности.

Архивы. Статья 3 Законопроекта предусматривает, что действие закона не распространяется на запросы, порядок рассмотрения которых установлен законодательством Республики Казахстан о Национальном архивном фонде и архивах. В целом, порядок доступа к архивным фондам действительно может регулироваться специальными нормами, поскольку этого требует особенный характер архивных документов (повышенные требования к их сохранности и обращению с ними).

Однако, следует четко разграничить доступ к архивным документам и доступ к информации, которая находится во владении архивных учреждений и которая не является архивными документами. То есть доступ к архивам может регулироваться специальными правилами, но доступ к административной и другой информации архивных учреждений – Законом о

доступе к информации. В то же время на доступ к архивным документам должны распространяться правила об ограничении информации, которые должны содержаться в Законе «О доступе к информации», то есть правила о пропорциональности ограничения, о применении «трисоставного теста» при ограничении доступа к информации. Соответствующие положения следует включить в Сопутствующий законопроект в виде изменений в Закон РК «О Национальном архивном фонде и архивах».

5. Обладатели информации

Согласно статье 1 Законопроекта обладатель информации – это юридическое лицо, владеющее информацией. Перечень обладателей информации определяется в статье 8 Законопроекта и тоже ограничивается юридическими лицами.

Физические лица и субъекты без статуса юридического лица. Исключение физических лиц из перечня возможных обладателей информации является оправданным, кроме физических лиц – субъектов частного предпринимательства (индивидуальных предпринимателей). Последние похожи по статусу с юридическими лицами и могут владеть общественно важной информацией (как та, что указана в пункте 2 статьи 8 Законопроекта).

Также, если в законодательстве Казахстана допускается деятельность субъектов без статуса юридического лица (например, общественные объединения, религиозные организации), то они также должны охватываться понятием обладателей информации.

Основные виды обладателей информации. Статья 8 Законопроекта относит к обладателям:

- 1) государственные органы, органы местного самоуправления и государственные учреждения;
- 2) субъекты квазигосударственного сектора;
- 3) получатели бюджетных средств в части информации, касающейся использования средств, выделенных из государственного бюджета;
- 4) субъекты рынка, занимающие доминирующее или монопольное положение – относительно цен на производимые (реализуемые) ими товары (работы, услуги).

Законопроект правильно определяет обладателями государственные органы, органы местного самоуправления и государственные учреждения, а не их отдельных должностных лиц. Из этого следует, что депутаты Парламента РК и местных представительных органов, а также судьи, прокуроры и другие государственные служащие не являются сами по себе обладателями информации в понимании закона. Запросы направляются и рассматриваются органами власти, даже если запросы касаются работы отдельных должностных лиц.

Следует удостовериться, однако, что формулировка «государственные органы, органы местного самоуправления и государственные учреждения» включает всех субъектов, наделенных публично-правовыми полномочиями (например, включает омбудсмена, избирательные комиссии, квалификационные комиссии судей и адвокатов, аттестационную комиссию и т.д.).

Очень похвальным является включение в перечень обладателей информации субъектов квазигосударственного сектора. Последние определяются в Бюджетном кодексе РК (ст. 2) как государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

Также законопроект охватывает как обладателей государственных учреждений, под которыми, согласно ст. 1 Закон РК «О государственном имуществе», понимаются некоммерческие организации, созданные государством и содержащиеся только за счет бюджета или бюджета Национального Банка РК, если дополнительные источники финансирования не установлены законами РК, для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Следует понимать, что это понятие включает учреждения в сфере среднего и высшего образования, охраны здоровья и другие подобные субъекты. Включение их в перечень обладателей информации следует приветствовать.

К обладателям информации Законопроект также относит получателей бюджетных средств (в части информации, касающейся использования средств, выделенных из государственного бюджета) и субъектов рынка, занимающих доминирующее или монопольное положение (относительно цен на производимые (реализуемые) ими товары (работы, услуги). Это, в целом, прогрессивные положения.

Однако, целесообразно дополнить этот перечень еще такими категориями обладателей:

1) субъекты, которым государство или орган местного самоуправления делегировали на основании закона или договора выполнение публичных функций (например, предоставление образовательных, оздоровительных, социальных или других государственных услуг) и полномочий. Такими субъектами могут быть саморегулируемые организации, например, объединения адвокатов, нотариусов, оценщиков, аудиторов, которые уполномочены государством проводить сертификацию или иным образом регулировать профессиональную деятельность. Другой пример – Национальная палата предпринимателей РК, а также субъекты, которым государственные органы или учреждения передали информацию для выполнения определенных действий (например, проведение анализа на основании контракта). Такие субъекты должны признаваться обладателями в части информации о выполнении ими делегированных им полномочий;

2) субъекты, которые наделены специальными (исключительными) правами, например, банки и другие финансовые учреждения. Такие субъекты должны признаваться обладателями в части информации о предоставлении ими услуг населению и цен на них.

Дополнительные виды обладателей информации. Статья 8 предусматривает, что к обладателям информации «также могут быть приравнены юридические лица, которые владеют:

1) экологической информацией - в части экологической информации;

2) информацией о чрезвычайных ситуациях, природных и техногенных катастрофах, их прогнозах и последствиях, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасности граждан, населенных пунктов и производственных объектов - в части информации о чрезвычайных ситуациях, природных и техногенных катастрофах, их прогнозах и последствиях, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасности граждан, населенных пунктов и производственных объектов.»

В отношении этих положений можно сделать несколько комментариев. Во-первых, не понятно, почему это положение сформулировано таким образом, что к обладателям «могут быть» приравнены юридические лица, которые владеют указанной информацией. Такая неопределенность приведет к проблемам на практике (кто должен принимать решение о приравнивании и в каких случаях?). Следует изложить эту норму императивно.

Во-вторых, можно упростить формулирование статьи, заменив повторение перечня информации (например: «1) экологической информацией - в части указанной информации»);

В-третьих, рекомендуется дополнить перечень обладателей субъектами, которые владеют другой информацией общественного интереса, которая не охвачена в подпунктах 1-2 пункта 2 статьи 8 Законопроекта. Это позволит охватить случаи, когда субъекты частного сектора владеют другой информацией, которая предоставляет общественный интерес, – например, информация о собственниках и финансовых результатах средств массовой информации, компаний, осуществляющих важную экономическую деятельность (например, добычу полезных ископаемых), информация о нарушениях прав человека и других правонарушениях.

6. Ограничение доступа к информации

Одними из самых главных положений любого закона о доступе к информации являются нормы об ограничении права на доступ. Статья 5 Законопроекта содержит короткое положение о том, что право на доступ к информации может быть ограничено только законами и лишь в той мере в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Кроме того, вопросы ограничения доступа регулируются в статье 11 Законопроекта. Согласно пункту 16 последней, информация не предоставляется в случае, если:

- 1) содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию;
- 2) запрос не соответствует требованиям настоящего Закона;
- 3) предоставление запрашиваемой информации не входит в компетенцию обладателя информации, к которому поступил запрос;
- 4) запрашиваемая информация относится к информации с ограниченным доступом;
- 5) запрашиваемая и идентичная информация ранее предоставлялась пользователю информации;
- 6) в запросе ставится вопрос о правовой оценке актов, принятых обладателем информации, проведении анализа деятельности обладателя информации, либо подведомственных им органов и организаций, или проведении иной аналитической работы.

Информация с ограниченным доступом в статье 1 Законопроекта определяется как информация, отнесенная к государственным секретам и иным охраняемым законом тайнам, а также служебная информация.

Согласно пункту 18 статьи 11, обладатель информации может не предоставлять информацию:

- собранную в процессе государственного контроля и надзора - до принятия решения по данному вопросу;
- преждевременное раскрытие которой создает препятствия или может создать препятствия формированию, развитию и успешному завершению государственной политики - до завершения процесса;
- преждевременное распространение которой нарушает или может нарушить процесс обмена мнениями, совещаний в государственных органах - до принятия окончательного решения;
- по межведомственной и (или) внутриведомственной переписке - до принятия решения по данному вопросу;
- по документам, поступившим от иностранных государств или международных организаций, - до принятия взаимного соглашения по раскрытию документа.

Следует отметить, что предыдущая версия законопроекта (от апреля 2012 года) предусматривала отличное регулирование вопроса ограничения доступа. Так, статья 7 законопроекта от апреля 2012 года предусматривала, что доступ к информации может быть

ограничен только в соответствии с законами Республики Казахстан и при соблюдении всех нижеследующих требований в совокупности:

- 1) в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения;
- 2) в целях исключения условий для нанесения существенного вреда охраняемым законам интересам;
- 3) когда вред, нанесенный охраняемым законом интересам вследствие раскрытия информации, более существенен, чем польза от удовлетворения общественного интереса.
- 4) при наличии обоснования законности такого ограничения.

В этом положении содержался аналог так называемого **трисоставного теста** или проверки на вред и публичный интерес. Включение этих положений в текст законопроекта было очень позитивным и соответствовало международным стандартам. Ограничение доступа к информации через проверку на вред и общественный интерес является одним из важнейших стандартов и краеугольным камнем режим доступа к информации.

Трисоставной тест состоит из таких элементов или критериев (условий), которые проверяются последовательно:

- 1) ограничение доступа соответствует одному из предусмотренных в законе правомерных интересов (направлено на защиту такого интереса);
- 2) в случае разглашения информации защищенному интересу будет причинен существенный вред («проверка на вред»);
- 3) такой существенный вред преобладает над общественным интересом в получении доступа к информации («проверка на общественный интерес»).

При проведении трисоставного теста необходимо подтвердить наличие всех трех условий для того, чтобы ограничение доступа стало возможным. В случае отсутствия хотя бы одного их условий, информация должна быть предоставлена.

Трисоставной тест, по сути, имеет целью определение баланса между защитой правомерного интереса от разглашения информации и удовлетворением общественного интереса в доступе к информации. Если в конкретной ситуации запроса и относительно запрашиваемой информации, преобладает защита правомерного интереса, то информация может быть ограничена в доступе; если же преимущество на стороне права общества знать определенную информацию, то доступ должен быть предоставлен.

Применение трисоставного теста является достаточно сложным для административных и судебных органов. Оно требует проведения субъективной оценки, взвешивания различных интересов и установления важности различных обстоятельств. Этот тест предусматривает значительную дискрецию при правоприменении.

Часто возникает вопрос круга общественных интересов, которые могут обосновать предоставление доступа к информации вопреки существенному вреду, который будет нанесен разглашением одному или нескольким защищенным интересам. Можно предложить такой неисчерпывающий перечень общественных интересов в раскрытии информации:

- содействие дискуссии по вопросам, которые волнуют общество или его часть, необходимость разъяснения вопросов, которые важны для актуальной общественной дискуссии (право общественности иметь «полную картину» по определенному спорному вопросу);
- понимание причин, лежащих в основе решений, которые принимает государственный орган, орган местного самоуправления, его служебное или должностное лицо;
- подотчетность и подконтрольность власти обществу в целом, в том числе путем обеспечения прозрачности процесса подготовки и принятия властных решений;
- действенный контроль за поступлением и расходованием публичных средств (средств государственного и местных бюджетов, средств государственных и

муниципальных предприятий), распоряжением государственным или муниципальным имуществом;

- предотвращение растраты, присвоения публичных средств и имущества, предотвращение незаконного личного обогащения публичных служащих;
- защита окружающей среды, выявление причиненного или возможного вреда экологии, осведомленность о реальном состоянии окружающей среды и факторах, которые на нее влияют;
- выявление рисков для здоровья людей, для общественной безопасности и порядка, их предотвращение;
- выявление вредных для человека последствий деятельности (бездеятельности) физических или юридических лиц;
- информирование о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, об их внутренних правилах, организации работы и т.д.;
- выявление недостатков в деятельности органов власти и их работников;
- выявление нарушений прав человека, злоупотребления властью, коррупционных проявлений, неэтичного поведения служащих, невыполнения (или ненадлежащего, небрежного исполнения) ими своих обязанностей, дискриминации по любому признаку, несправедливости в любой форме;
- обеспечение справедливого рассмотрения дел в административном или судебном порядке;
- содействие инновациям, научным исследованиям;
- содействие экономическому развитию, предпринимательской деятельности, инвестициям;
- выявление угрозы государственному суверенитету, территориальной целостности, конституционному устройству;
- обеспечение реализации прав, свобод или обязанностей физического или юридического лица, даже если речь идет об одном лице;
- выявление возможного введения общественности в заблуждение;
- защита прав человека, в частности, для опровержения негативных сведений о нем, обвинений в нарушениях и тому подобное.

Кроме приведенных выше возможных общественных интересов, общим общественным интересом, присутствующим в случае любого запроса информации, является интерес максимальной открытости информации. При отсутствии других общественных интересов, следует сравнивать возможный существенный вред защищенным правомерным интересам с этим общим интересом открытости.

Приведенный перечень общественных интересов не является полным. Его также необязательно приводить в тексте закона. Однако, для содействия надлежащему применению трисоставного теста при ограничении доступа к информации было бы полезно включить примеры общественных интересов в закон. Это упростит применения соответствующих положений на практике.

В этой связи следует крайне негативно оценить исключение положений о проверке на вред и общественный интерес из версии Законопроекта от 28 апреля 2015 года. Это значительно ослабляет гарантии права на доступ к информации и не соответствует международным стандартам, а также рекомендациям Казахстану (см. выше рекомендации, данные Казахстану, в рамках мониторинга Стамбульского плана действий ОЭСР).

Проверка на вред и общественный интерес (трисоставной тест) является единственной юридической конструкцией, которая позволяет в полной мере воплотить принцип максимальной открытости информации и пропорциональности любого ограничения права на информацию. Принцип пропорциональности заложен в статье 5 Законопроекта («... лишь в той мере, в какой это необходимо в целях...»), однако без дальнейшей детализации в виде полноценного трисоставного теста маловероятно, что он будет применяться надлежащим образом на практике или будет применяться вообще, даже судами.

Ниже приведены комментарии относительно других положений по ограничению доступа к информации.

1. Перечень интересов в статье 5 проекта, защита которых может оправдывать ограничение доступа, представляется слишком узким («в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения»). С одной стороны, это может способствовать более широкому доступу к информации, однако на практике это приведет к своевольному ограничению доступа.

Любое ограничение доступа к информации должно производиться только через применение трисоставного теста, описанного выше, и начинаться с обоснования правомерного интереса, вред которому будет нанесен в случае разглашения информации. Этот перечень интересов должен быть исчерпывающим и не может отсылать к другим положениям. Поэтому очень важно иметь такой перечень защищенных интересов, который будет полной мерой охватывать все возможные ситуации правомерного ограничения доступа к информации. Защищенные интересы должны быть четко сформулированы и изложены в законе о доступе к информации.

В этой связи можно рекомендовать использовать перечень интересов, который содержится в Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам. Согласно статье 3 Конвенции, ограничения должны быть четко изложены в законе, быть необходимы в демократическом обществе и быть соразмерными цели защиты:

- a. национальной безопасности, обороны и международных отношений;
- b. общественной безопасности;
- c. предотвращения, расследования и уголовного преследования преступной деятельности;
- d. дисциплинарного расследования;
- e. проверок, контроля и надзора со стороны органов публичной власти;
- f. приватности и других правомерных частных интересов;
- g. коммерческих и других экономических интересов;
- h. экономической, монетарной и валютно-обменной политики государства;
- i. равенства сторон в судебном производстве и эффективного отправления правосудия;
- j. окружающей среды; или
- k. обсуждение внутри или между органами публичной власти по рассмотрению какого-либо вопроса.

Поскольку определение защищенных интересов является первым шагом в ограничении доступа к информации, то они должны коррелироваться с перечнем оснований для ограничения доступа, предусмотренным в пункте 18 статьи 11 Законопроекта. Первые четыре пункта в этом перечне, по сути, относятся к ситуациям защиты правомерного интереса эффективного формирования и реализации государственной политики, в том числе в процессе принятия властных решений, а также защите интереса государственного контроля и надзора. Последний пункт – защита от разглашения информации, полученной конфиденциально от иностранных государств или международных организаций. Все эти интересы должны являться приемлемыми, но они должны быть предусмотрены в статье 5 Законопроекта, чтобы была четкая связь между защищенным законом интересом и основанием для ограничения доступа.

2. Согласно пункту 16 статьи 11 Законопроекта, запрашиваемая информация не предоставляется, если она относится к информации с ограниченным доступом. Это крайне негативное положение, поскольку ограничение доступа к информации лишь на основании отнесения ее к информации с ограниченным доступом противоречит принципу максимальной открытости. Ограничение в каждом конкретном случае должно пройти

трисоставной тест. То, что информация ранее была ограничена в доступе, не является достаточным для последующего ограничения.

Следует также отметить, в принципе, проблематичность введения такого понятия как информация с ограниченным доступом в качестве отдельной категории. Такой подход часто используется в странах региона, где информация формально делится законом на открытую и закрытую (информацию с ограниченным доступом). Однако такой подход противоречит принципу максимальной открытости и создает трудности на практике.

Во введении такого понятия на самом деле нет необходимости – достаточно определить порядок ограничения доступа к информации и охватить защищенными интересами все сферы, где такое ограничение может быть обоснованным. Например, ограничение доступа к информации через отнесение к государственным секретам будет отвечать интересам защиты национальной обороны и при этом любое такое отнесение должно пройти трисоставной тест, даже если порядок такого отнесения регулируется специальным законом.

3. Одним из оснований для непредоставления информации согласно статьи 11 Законопроекта является случай, когда **«предоставление запрашиваемой информации не входит в компетенцию обладателя информации, к которому поступил запрос»**.

Такое основание для отказа противоречит международным стандартам. Предоставление информации не должно зависеть от полномочий обладателя – последний обязан предоставить любую информацию, которая находится в его контроле (владении), за исключением случаев законного ограничения доступа согласно трисоставному тесту.

Если в этом пункте имеется в виду случай, когда обладатель не располагает запрашиваемой информацией, то он должен быть сформулирован иначе. Если обладатель владеет запрашиваемой информацией, даже когда это выходит за рамки его формальной компетенции (полномочий), он обязан ее предоставить.

Это очень важный аспект доступа, поскольку если субъект, получивший запрос, может отказать в доступе только на том основании, что, скажем, соответствующие вопросы находятся в сфере ведения другого органа, то это значительно снижает эффективность доступа к информации и делает возможными злоупотребления. Органы власти не должны выяснять или ссылаться на то, кто из них имеет компетенцию относительно запрашиваемой информации – факта владения информацией достаточно для того, чтобы возникла обязанность ее предоставления.

С этим аспектом связан другой одновременно важный и сложный для регулирования вопрос – **алгоритм действий в случае, когда запрос касается информации, которая ранее была правомерно ограничена в доступе другим субъектом**. В практике других стран применяется два подхода:

1) обладатель, получивший запрос, направляет его тому обладателю, который ранее ограничил доступ к запрашиваемой информацией (уведомив одновременно об этом заявителя), поскольку последний в большей мере владеет контекстом и сможет лучшим образом применить трисоставной тест при принятии решения об ограничении доступа к информации;

2) обладатель, получивший запрос, самостоятельно принимает решение о продолжении ограничения доступа на основании критериев трисоставного теста, предварительно проконсультировавшись с обладателем, который первично ограничил доступ к информации.

Мы рекомендуем принять второй подход, который лучшим образом содействует эффективному доступу к информации, не теряя время на пересылку запроса. Следует четко

установить в законе порядок действий обладателя, который получил запрос, и срок для проведения консультаций и предоставления ответа на запрос в этом случае.

4. Статья 11 также устанавливает, что **запрашиваемая информация не предоставляется, если идентичная информация ранее предоставлялась пользователю информацией.** Это основание также рекомендуется пересмотреть.

В некоторых странах действительно устанавливается возможность отказа в случае повторного запроса информации. Однако, согласно передовой практике законов о доступе обладатель информации должен предоставить информацию, даже если он ранее ее уже направлял заявителю. Это связано с тем, что заявитель может иметь намерение проверить, не изменилась ли информация со времени предыдущего запроса, запрашивать информацию в качестве проведения исследования и так далее. Вместо того, чтобы устанавливать дополнительное основание для отказа, проще было бы предусмотреть, что если информация неоднократно запрашивается одним или разными заявителями, то обладатель должен разместить и обновлять такую информацию на своем интернет-ресурсе, что в большинстве случаев предотвратит повторные запросы.

5. Список информации, доступ к которой не подлежит ограничению. В статье 6 Законопроекта определен список информации, доступ к которой запрещено ограничивать. Это похвальное положение, которое следует сохранить. Список можно улучшить таким образом:

1) не делать список исчерпывающим, а допустить возможность установления запрета на ограничение доступа к информации другими законами (включить дополнительный пункт в список с таким содержанием);

2) пункт 9 касательно информации о формировании и расходовании средств из республиканского и местного бюджетов следует детализировать, указав, что не подлежит ограничению доступ к информации о получателях бюджетных средств, копиям соответствующих договоров или индивидуально-правовых актов органов власти, условиям выделения средств и так далее. Это важное положение, поскольку на практике такая информация очень часто скрывается под вымышленными предлогами и тут важна максимальная четкость. Это важное антикоррупционное положение;

3) следует расширить пункт 11 статьи, а именно распространить запрет на информацию о доходах, имуществе и расходах всех государственных служащих, не только политических служащих. Открытость информации о имущественном состоянии и образе жизни государственных служащих является важным антикоррупционным инструментом, это информация, которая однозначно составляет общественный интерес и доступ к ней не должен ограничиваться, независимо от того, какой уровень и статус служащего.

Важно также этот пункт распространить на информацию об использовании и распоряжении государственным и муниципальным имуществом;

4) перечень следует дополнить пунктом об открытости государственной статистической информации (даже той, что была подготовлена на заказ частных лиц). Вся статистика, собранная государственными органами или по их заказу, должна быть открытой в обезличенном состоянии (то есть, чтобы из информации нельзя было идентифицировать физическое лицо).

Эту статью следует также дополнить положением о том, что информация не может быть ограничена в доступе, если она была ранее правомерно обнародована любым обладателем информации.

Полезной также будет норма о том, что информация с ограниченным доступом должна предоставляться обладателем, если отсутствуют законные основания для ограничения доступа к этой информации, которые существовали ранее.

6. Ограничение доступа к информации, а не к документу. Важным для практического применения является развития подхода, закрепленного в названии и базовых положениях Законопроекта, а именно то, что права на доступ касается прежде всего информации, а не носителей, на которых она закреплена. Это правило следует четко определить в тексте закона.

Рекомендуется предусмотреть, что ограничению подлежит информация, а не документ. Если документ (в широком понимании любого физического носителя информации) содержит информацию с ограниченным доступом, то предоставляется его копия, с которой извлечено информацию с ограниченным доступом и при этом обозначено в тексте частей документа, доступ к которым был ограничен.

Без четкого регулирования этого вопроса на практике будут возникать ситуации, когда ограничивается доступ ко всему документу, даже если он содержит лишь незначительную часть информации с ограниченным доступом (например, из-за упоминания физического лица). Это приведет к нарушению принципа пропорциональности ограничений права на доступ и максимальной открытости.

7. Служебная информация. Согласно пункту 4 статьи 1 Законопроекта, под информацией с ограниченным доступом понимается «информация, отнесенная к государственным секретам и иным охраняемым законом тайнам, а также *«служебная информация»*. Это единственное место в Законопроекте, где упоминается служебная информация. Непонятно, должен ли статус и порядок обращения служебной информации регулироваться отдельным законом или это упоминание ошибочное.

В некоторых странах (например, в Украине) к служебной информации относят, в частности, административную информацию, которая предшествует принятию решений органом власти, то есть те виды информации, которые упомянуты в пункте 18 статьи 11 Законопроекта. Однако, как указывалось выше, введение таких категорий как служебная информация (как и «информация с ограниченным доступом» в целом) не требуется международными стандартами и даже может им противоречить. Порядок ограничения информации должен быть следующим: закон определяет интересы, которые защищаются (например, национальная оборона, эффективное принятие решений, неприкосновенность частной жизни), и если разглашение информации может нанести существенный вред таким интересам (и такой вред преобладает над общественным интересом в разглашении), то информация ограничивается в доступе.

Поэтому невключение в закон о доступе к информации категории служебной информации не представляет проблемы.

7. Орган государственного контроля

Одним из главных недостатков Законопроекта является отсутствие положений о внесудебном независимом контроле за реализацией права на доступ к информации. Об этом мы уже упоминали в предыдущем заключении к законопроекту от апреля 2012 года.

Для установления действенного механизма внесудебного обжалования неисполнения законов о доступе к информации многие страны создали специализированные органы – информационные комиссии или информационных уполномоченных. Такие органы не только осуществляют контроль за надлежащей реализацией закона о доступе путем рассмотрения

жалоб и проведения проверок, но и играют важную роль в обучении и информировании общества о праве на доступ к информации.

Орган надзора должен пользоваться операционной и институциональной независимостью, особенно относительно органов исполнительной власти, иметь достаточные финансовые, кадровые и другие ресурсы для эффективного выполнения своих функций.

К функциям такого органа обычно относят:

- рассмотрение жалоб на нарушение закона о доступе к информации;
- проверка деятельности обладателей на соответствие законодательству о доступе к информации;
- повышение информированности о механизмах реализации права на доступ к информации, предоставление разъяснений и рекомендаций;
- обучение по вопросам доступа к информации;
- подготовка ежегодного отчета о состоянии реализации права на доступ к информации;
- подготовка предложений по реформированию законодательства в сфере доступа к информации.

В полномочия такого органа рекомендуется включить:

- 1) рассмотрение предложений, жалоб и иных обращений по вопросам соблюдения законодательства о доступе к информации и принятие решений по результатам их рассмотрения;
- 2) проведение на основании обращения или по собственной инициативе проверок соблюдения обладателями законодательства о доступе к информации с доступом в помещения, где осуществляется хранение и обработка информации;
- 3) получение по своему требованию и доступ к любой информации (документам) во владении обладателя, которая необходима для осуществления контроля за соблюдением права на доступ к информации, в том числе доступ к персональным данным, базам данных, любой информации с ограниченным доступом;
- 4) получение по своему требованию объяснений обладателей информации, их должностных лиц относительно соблюдения законодательства о доступе к информации;
- 5) утверждение нормативно-правовых актов в сфере доступа к информации в случаях, предусмотренных законом;
- 6) по итогам проверки или рассмотрения обращений издание обязательных для выполнения требований (предписаний) касательно предотвращения или устранения нарушений законодательства о доступе к информации, в том числе относительно:
 - предоставления информации заявителю (пользователю);
 - формы доступа заявителя к информации;
 - ограничения доступа к информации в целях защиты прав третьих лиц;
 - платы за предоставление информации (платы за копирование и печать);
 - опубликования информации;
 - организации работы обладателя с запросами информации и его документами;
 - выполнения других требований законодательства о доступе к информации;
 - привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц обладателя за нарушение законодательства о доступе к информации;
 - внесения изменений или отмены правовых актов обладателя;
- 7) подготовка рекомендаций по практическому применению законодательства о доступе к информации, разъяснение прав и обязанностей в сфере доступа к информации;
- 8) направление обращений с предложениями в государственные органы и органы местного самоуправления касательно принятия или внесения изменений в нормативно-правовые акты по вопросам доступа к информации;

- 9) привлечение к административной ответственности за нарушение закона о доступе к информации;
- 10) проведение информационно-разъяснительной работы, просвещения по вопросам доступа к информации;
- 11) организация обучения государственных служащих и других лиц по вопросам доступа к информации;
- 12) обобщение практики применения законодательства о доступе к информации, в том числе на основании ежегодных отчетов обладателей информации;
- 13) организация исследований по вопросам доступа к информации;
- 14) участие в работе международных организаций по вопросам доступа к информации, сотрудничество с иностранными органами в сфере доступа к информации.

Статья 18 Законопроекта предусматривает создание при Правительстве РК Общественного совета по вопросам доступа к информации. Это позитивное положение, которое поможет создать механизм общественного контроля в сфере обеспечения доступа к информации. Однако никакой общественный совет не сможет заменить собой действенный механизм государственного контроля за реализацией права на доступ к информации.

8. Порядок доступа к информации по запросу

Порядок рассмотрения запросов и предоставления информации регулируется в статье 11 Законопроекта. Прежде всего, следует отметить, что с точки зрения нормотворческой техники было бы лучше разбить эту одну статью на несколько отдельных статей и более детально урегулировать соответствующие вопросы вместо объединения всех положений в одну статью.

Пунктом 3 статьи предусмотрено, что **запрос должен адресоваться владельцу информации, в компетенцию которого входит предоставление запрашиваемой информации**. Выше (в анализе касательно ограничения информации) уже указывалось, что такой подход противоречит международным стандартам. Право на получение информации не должно привязываться к компетенции владельца. Вся информация во владении владельца должна быть объектом права на доступ – пользователь информации имеет право запросить информацию у любого владельца, независимо от его компетенции в отношении запрашиваемой информации, если такая информация находится во владении владельца.

Требования к письменному запросу, установленные в пункте 5 этой статьи, представляются чрезмерными. Запрет анонимных запросов не является обоснованным. Исключением является запрос информации о самом себе, когда действительно необходимо установить личность просителя. Во всех других случаях для реализации права на доступ к информации не имеет значение, кто подает запрос, поскольку отсутствует обязанность обосновывать свой интерес к запрашиваемой информации.

В статье 7 Законопроекта правильно предусмотрено, что пользователь информации имеет право не обосновывать необходимость получения информации. Из этого следует, что неважно кто именно обращается с запросом – информация должна предоставляться любому лицу (кроме личной информации). Поэтому требование указывать идентификационные данные и запрет анонимных запросов излишние. Это безосновательно ограничивает свободу получения информации.

Для получения информации достаточно указать свой обратный адрес и описать информацию или документ, которые запрашиваются. Все остальные реквизиты запроса лишние и ничего кроме усложнения доступа не дают. В этом вопросе следует руководствоваться принципом максимального упрощения доступа к информации.

Форма предоставления информации. Важным аспектом реализации права на доступ к информации является возможность просителя выбрать на свое усмотрение форму получения доступа к информации.

В статье 7 Законопроекта предусмотрено, что пользователь информации имеет право получать информацию любым не запрещенным законом способом. Однако этого положения недостаточно для надлежащей реализации права на доступ к информации.

Следует установить общее правило, что **обладатель обязан предоставить запрашиваемую информацию в той форме, в которой просит пользователь** – путем ознакомления на месте, предоставления документа или его копии, предоставления данных в электронной форме (в частности, в форме открытых данных), предоставления аудио- или видеозаписи и так далее. Если же обладатель не владеет (и не обязан согласно законодательству владеть) информацией в запрашиваемой форме, а перевод информации в запрашиваемую форму требует чрезмерных усилий с его стороны, то он предоставляет информацию в той форме, в которой она у него существует.

Например, если пользователь просит предоставить в электронной форме информацию, которая существует у обладателя в бумажной форме, и при этом речь идет о небольшом объеме информации и обладатель имеет технические возможности, например, для сканирования документа, то запрашиваемая информация предоставляется в электронном виде. Если же удовлетворение запроса требует значительных усилий (например, сканирование сотен страниц документов) или сложного перевода документа из одного электронного формата в другой, то обладатель вправе отказать предоставлять информацию в запрашиваемой форме и вместо этого предоставить ее в бумажной форме (в существующем формате) или предложить пользователю ознакомиться с ней в помещении обладателя (при этом разрешив ему самостоятельно делать фотокопии или другим образом переносить информацию при помощи собственных технических средств пользователя).

При этом важно установить в тексте закона, что обладатель обязан предоставлять пользователю по его просьбе возможность ознакомления с документом или его копией в помещении обладателя и делать при этом из них выписки, фотографировать, копировать, сканировать, записывать на любые носители информации и так далее.

Также следует удалить положения, которые связывают форму получения информации с формой запроса – если устный запрос, то устный ответ. Запрос может делаться в любой форме (устной, письменной, электронной) и в самом запросе может определяться, какую форму ответа предпочитает пользователь. Например, пользователь может подать запрос устно на приеме у обладателя или по телефону и при этом потребовать ответ в письменной форме. В этом случае обладатель должен зафиксировать (зарегистрировать) запрос, предоставить пользователю номер регистрации и направить письменный ответ в установленные законом сроки по указанному устно адресу.

Следует также предусмотреть, что людям с недостатками зрения или слуха информация предоставляется, насколько это возможно, в форме, в которой они могут ее воспринимать. Это положение основано на положениях Конвенции ООН о правах инвалидов.

Плата за копирование или печать. Законопроект предусматривает, что в случае, если ответ на письменный запрос предусматривает копирование или печать, то пользователь информации обязан возместить обладателю информации фактические затраты на копирование или печать. Размер фактических затрат на копирование или печать определяется Правительством Республики Казахстан. Тарифы на копирование или печать подлежат обязательному опубликованию в периодических печатных изданиях, распространяемых на всей территории Республики Казахстан, в том числе и на интернет-ресурсах обладателей информации. От оплаты фактических затрат на копирование или

печать освобождаются социально уязвимые слои населения, в порядке определяемом Правительством Республики Казахстан.

В целом международные стандарты допускают взимание платы за копирование и печать копий документов, необходимых для удовлетворения запроса. Однако международные стандарты предусматривают наличие минимального объема страниц, которые предоставляются бесплатно. Например, согласно критериев международного рейтинга законов о доступе к информации (см. начало этого анализа), такой порог должен составлять не менее 20 страниц. При этом следует предусмотреть, что взимание платы начинается с 21-й страницы, чтобы избежать проблем на практике.

Также в законе следует детализировать порядок предоставления информации в случае, когда взимается плата за копирование и печать. Рекомендуется установить, что обладатель в течение срока рассмотрения запроса сообщает пользователю о необходимости внесения платы и указывает размер платы и порядок ее внесения. Копии документов предоставляются (отправляются) пользователю в течение определенного времени (например, пяти рабочих дней) после предоставления пользователем подтверждения внесения платы. Также следует установить срок (например, 2-3 месяца со дня получения уведомления), в течение которого пользователь может внести плату за фактические затраты на копирование и печать. Если плата не внесена в этот срок, то обладатель имеет право отказать в удовлетворении запроса.

Июнь 2015 г.

ЗАХАРЧЕНКО Марьяна,
*консультант Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан*

Допустимые ограничения права на доступ к информации. Использование трехчастного теста²⁵

ВСТУПЛЕНИЕ

Разрабатывая законы о доступе к (свободе) информации в странах, которые являются членами международного сообщества и соблюдают или стремятся соблюдать принципы демократического развития, авторам будущих законов необходимо понимать, что эти законы должны отвечать международным стандартам свободы информации. Законы, которые противоречат этим стандартам, должны быть пересмотрены и/или отменены, поскольку они не способны в полной мере обеспечить реализацию права каждого на доступ к информации. Международные принципы свободы информации закреплены в Общей Декларации прав человека 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Рекомендациях Совета Европы, Решениях международных судов и т.д. Как известно, одними с принципотребований к закону о доступе к информации являются принципы, основанные на статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, разработанные международной организацией Артиклем 19. На выполнение принципов Артикль 19 разработала Модельный Закон о свободе информации – образец для внедрения в законах других стран. Так, данные принципы должны стать фундаментом будущего закона о доступе к информации страны, которая решила разработать и принять эффективный механизм реализации упомянутого выше права.

Об этих принципах уже неоднократно упоминалось в различных исследованиях, а также экспертизах подготовленного рабочей группой проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к информации». Некоторые из принципов отображены в этом законопроекте, некоторые – нет. Одной из причин отсутствия некоторых и очень важных принципов является недостаточное понимание разработчиков законопроекта порядка и механизмов применения этих принципов, то есть, как их реализовать на практике. Одним из таких фундаментальных принципов, который предлагается исследовать и разъяснить, является принцип максимального открытия информации и применение трехчастного теста при ограничении органами власти доступа к информации.

25

1. ПРИНЦИП МАКСИМАЛЬНОЙ ОТКРЫТОСТИ ИНФОРМАЦИИ

Принцип максимальной открытости информации или презумпция открытости информации гласит, что любая информация, которой владеют обладатели информации, считается открытой, если доступ к ней не был ограничен в соответствии с законом. Таким образом, должно существовать общее правило - вся информация органов власти открыта, а исключением из правила есть возможные ограничения из правила, прямо и четко определены законом. Надо отметить, что этот принцип – это основа закона, фундамент права каждого на доступ к информации, – то, на чем должны основываться остальные статьи закона.

Из презумпции открытого доступа к информации следует также невозможность автоматического ограничения доступа к категориям информации (например, любой конфиденциальной информации о физическом лице или любой информации в сфере национальной безопасности). То есть определенный класс информации не может быть исключен из общего режима доступа, что основывается на постулате открытости. Право на доступ к информации не может быть частичным - то есть касаться только определенного вида информации.

Государство не может ограничить право на доступ, заранее определив границы его применения, то есть, исключив определенные категории сведений из сферы этого права. Закон не может разделять информацию на всегда открытую и всегда закрытую. Это было бы внутренне противоречивым и, соответственно, неестественным. Поэтому только правило о презумпции открытости информации согласуется с правом на доступ к информации. Из этого также следует, что вопрос о возможности ограничения доступа, как исключение из открытости, должно решаться в отношении конкретной информации и при обстоятельствах конкретной ситуации, имеющиеся на момент принятия решения о возможности ограничения доступа. Такое конкретное рассмотрение возможности и правомерности ограничения доступа должен осуществляться с помощью применения **трехчастного теста**²⁶. Артикул 19 обозначил этот принцип следующим образом²⁷:

«Ограниченная сфера исключений: исключения должны быть понятными, описываться узко и подлежать строгому контролю на предмет «наличие вреда» и «общественный (публичный) интерес». Отказ органов власти обнародовать или предоставить информацию является неоправданным, если они не смогли доказать, что информация прошла трехчастный тест:

1) Цель закрытия информации должна быть четко определена законом (информация должна относиться к легитимной цели). Такая цель может включать только те интересы, которые определяют законные основания для отказа в обнародовании (предоставлении) информации и ограничиваться только такими исключениями, как общественный правопорядок, обеспечение режима конфиденциальности, национальная безопасность, коммерческая тайна и другая конфиденциальная информация, общественная или индивидуальная безопасность, эффективность и целостность процесса принятия решений властью. Исключения должны быть описаны узко, чтобы избежать включения информации, которая на самом деле не вредит легитимной цели.

2) Обнародование информации может повлечь существенный вред указанной в законе цели. Не является достаточным, чтобы информация просто принадлежала к сфере легитимной цели, определенной законом. Органы власти должны также доказать, что предоставление

²⁶ Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконос Д. М. Доступ к публичной информации: пособие по применению «трехчастного теста» / Роман Головенко, Дмитрий Котляр, Дария Слизьконос; под общ. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. - 152 с.

²⁷ The Public's Right to Know – Principles on Freedom on Information Legislation, Article 19 (London: June, 1999) (P.8-11) // <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.

информации может одновременно принести как пользу, так и вред. Для того, чтобы неразглашение информации было законным и оправданным, оно должно содержать в себе угрозу причинения существенного вреда легитимной цели.

3) Вред, который может быть причиненным указанной цели, должен быть весомее, чем общественный интерес в получении информации. Даже если удалось бы доказать, что разглашение информации может нанести существенный вред легитимной цели, информация все равно подлежит обнародованию, если общественный интерес от разглашения преобладает вред.

Полный перечень легитимных целей (позволяющих ограничить доступ к информации), которые могут оправдать разглашение информации, должен быть закреплен законом. Этот список должен включать только те интересы, которые определяют законные основания для отказа в обнародовании документов, и ограничиваться только такими вопросами, как правопорядок, обеспечение режима конфиденциальности, национальная безопасность, коммерческая тайна и другая конфиденциальная информация, общественная или индивидуальная безопасность, эффективность и целостность процесса принятия решений. Исключения должны быть описанными узко и должны основываться скорее на содержании документа, чем на его отнесении к определенной категории. Для того, чтобы соответствовать этим стандартам, исключения должны быть, если это необходимо, ограниченными во времени.

Например, факт разоблачения коррупции в армии может показаться, на первый взгляд, таким, что угрожает национальной безопасности, но фактически со временем может способствовать устранению коррупции и укреплению вооруженных сил. Неразглашение информации может быть законным лишь в тех случаях, если раскрытие информации нанесет существенный вред легитимной цели²⁸.

Не является достаточным, чтобы информация просто принадлежала к сфере легитимной цели, предусмотренной законом. Органы власти должны доказать, что разглашение информации может нанести существенный вред указанной цели. Кроме того, даже если разглашение информации может нанести существенный вред легитимной цели, информация все равно подлежит обнародованию, если общественный интерес в ее разглашении преобладает вред. Важным в этом принципе то, что не гражданин (пользователь информации), а орган власти (обладатель информации), отказывая в доступе к информации, должен доказать правомерность и необходимость такого отказа, и если же общественный интерес в получении информации будет выше, чем вред от ее раскрытия, орган обязан предоставить такую информацию.

Например, некоторая информация может относиться к информации персонального характера, но в то же время, ее раскрытие позволит разоблачить коррупцию на высоком уровне в правительстве. Потенциальный вред легитимной цели должен быть взвешен по отношению к общественному интересу в раскрытии информации. Если преобладает общественный интерес в раскрытии информации, информация должна быть предоставлена.

Таким образом, при применении трехчастного теста необходимо подтвердить наличие всех трех условий для того, чтобы ограничение доступа стало возможным. В случае отсутствия хотя бы одного из условий, информация должна быть предоставлена. Трехчастный тест, по сути, имеет целью определение **баланса интересов**: защитой правомерного интереса от разглашения информации и удовлетворением общественного интереса в доступе к информации. Если в конкретной ситуации запроса и относительно запрашиваемой

²⁸ Toby Mendel Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance Conclusions of a Commonwealth Parliamentary Association – World Bank Institute Study Group on Access to Information, held in partnership with the Parliament of Ghana, 5-9 July 2004.

информации, преобладает защита правомерного интереса, то информация может быть ограничена в доступе; если же преимущество на стороне права общества знать определенную информацию, то доступ должен быть предоставлен.

2. ИНФОРМАЦИЯ С ОГРАНИЧЕННЫМ ДОСТУПОМ И БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ЗАКОНЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Практически во всех законах о доступе к информации зарубежных стран воплощена презумпция открытости информации. Доступ только к информации, которая подпадает под предусмотренные законом исключения, может быть ограничен.

Согласно Рекомендации Совета Европы о доступе к информации, находящейся во владении государственных органов²⁹ к таким исключениям, в частности, относятся: интересы национальной безопасности, общественной безопасности, общественного порядка, экономического благосостояния страны, предупреждения преступлений или предупреждения разглашения информации, полученной конфиденциально, защита частной жизни и других легитимных частных интересов, но принимая при этом во внимание особую заинтересованность каждого лица в информации, которой владеют органы власти, и которая касается его лично. Примерно такие же исключения предусмотрены в Модельном законе о свободе информации, разработаны Артиклем 19.

В Рекомендации Совета Европы о доступе к официальным документам³⁰, предусмотрено, что «в доступе к официальному документу может быть отказано, если обнародование информации, которое в нем содержится, может повредить или скорее всего повредит интересам, указанным в пункте 1 (интересы национальной безопасности, право на защиту частной жизни и т.д.), если только **общественный интерес в раскрытии такой информации не превышает потенциальный вред от ее раскрытия**».

В 2004 году в **Совместной декларации Специального докладчика ООН** по вопросам свободы слова и выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специального представителя Организации американских государств по вопросам свободы выражения было отмечено:

«Право на доступ должно подлежать узко и осторожно сформулированной системе исключений с целью защиты превосходящих публичных и частных интересов, в том числе защиту частной жизни. Исключения должны применяться только тогда, когда есть риск существенного вреда защищенному интересу и когда этот вред преобладает общим общественным интересом в получении доступа к информации. Орган власти, пытаясь отказать в доступе, должен доказать, что информация соответствует указанной системе исключений»³¹.

Эти нормы отражены в законодательстве многих демократических государств и успешно применяется на практике. Например, в **Законе Эстонии «О доступе к публичной информации»** говорится, что «распорядитель информации должен раскрыть информацию,

²⁹ Рекомендации Совета Европы Комитету Министров государствам-членам № R (2002) о доступе к информации, которая находится во владении государственных органов, принята 25.11.1951 г. // Доступ к информации и электронное правительство / Авторы-упорядители М.С.Демкова, М.В. Фигель. – К.: Факт, 2004. 336 с.

³⁰ Рекомендации Совета Европы Комитету Министров государствам-членам № R (2002) о доступе к официальным документам, принята 2.02.2002 г. // Доступ к информации и электронное правительство / Авторы-упорядители М.С.Демкова, М.В. Фигель. – К.: Факт, 2004. 336 с.

³¹ Декларация от 6 декабря 2004 г. // www.osce.org/fom/38632.

касающуюся фактов, вызвавших общественный интерес...»³². **Закон Нидерландов «О публичном доступе к правительственной информации»** предусматривает, что документы, которые содержат информацию с ограниченным доступом, могут быть обнародованы только тогда, когда «их важность не превышает важности защищенных интересов»³³. Похожие правовые нормы отражены в законодательстве Швеции, Дании, Австрии, Финляндии, Ирландии.

В **Законе Сербии «О свободном доступе к информации общественной важности»** предполагается, что право на доступ к информации может, в исключительных случаях, быть ограничено настолько это необходимо в демократическом обществе для предотвращения серьезного нарушения преобладающего интереса, предусмотренного Конституцией или законом. Исчерпывающий перечень интересов, защита которых может обосновать ограничение доступа к информации, приведены в Законе. Отдельная статья регулирует доступ к персональной информации и предусматривает, что орган власти не должен удовлетворять право запрашивающего на доступ к информации, если таким образом будет нарушено право на защиту частных (личных) интересов, защиту репутации или любое другое право человека, к которому относится информация в следующих случаях:

- соответствующее лицо предоставило свое согласие,
- информация касается лица, события или факта общественного интереса, особенно когда речь идет о лице, занимающем государственную должность, или политического деятеля (при условии, что информация касается выполнения обязанностей соответствующего лица),
- поведение лица, в частности относительно своей личной жизни, предоставляет достаточное обоснование для запроса этой информации.

Закон Словении «О доступе к публичной информации» предусматривает ряд случаев, когда доступ к информации ограничивается. При этом доступ предоставляется, если общественный интерес в раскрытии информации преобладает над общественным интересом или интересом других лиц не раскрывать запрашиваемую информацию, кроме отдельных определенных законом случаев (информация, которая, согласно с Законом о секретных данных, отнесена к одному из двух самых высоких уровней секретности; информация содержит секретную информацию других государств или международных организаций, с которыми Словения заключила договор об обмене секретной информацией и т.п.). Таким образом, Закон Словении предусматривает трехчастный тест, но также содержит отдельные виды информации, которые не охвачены им и на которые распространено абсолютный запрет в раскрытии.

В таких случаях можно считать, что органы власти, принимая решение о раскрытии информации (которая по режиму доступа в соответствии с законом является информацией с ограниченным доступом), раскрывают ее, если общественный интерес знать эту информацию выше, чем потенциальный вред от ее раскрытия. **Например**, на определенной территории, с разрешения компетентных органов власти, осуществляется строительство определенного стратегического объекта, которое влечет существенное загрязнение окружающей природной среды, что, в свою очередь, может оказать негативное влияние на жизнь и здоровье граждан. Информация о строительстве такого объекта, в соответствии с законом, является конфиденциальной (например, может составлять коммерческую тайну). Однако, по требованию общественности, или же по собственной инициативе, компетентный орган власти, применяя трехчастный тест, может раскрыть такую информацию, так как вред

³² Закон Эстонии «О доступе к публичной информации» (§39) от 15.11.2000 р. // ³² Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода информации и исполнительная ветвь власти: Правовые нормы. Институции. Процедуры. – Киев: Милениум, 2002. – С. 61.

³³ Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода информации и исполнительная ветвь власти: Правовые нормы. Институции. Процедуры. – Киев: Милениум, 2002. – С. 61.

от не раскрытия такой информации может быть гораздо весомее, как и общественный интерес знать эту информацию, чем потенциальный вред от ее раскрытия.

Исключения (ограничения) по обеспечению права на доступ к информации могут носить обязательный или дискреционный характер. Дискреционный характер нормы о возможности отказа в доступе к информации означает, что орган власти принимает решение о применении этой нормы. Это обеспечивает большую свободу при нахождении равновесия между интересами и вредом, который может быть причинен, чем в случае обязательного характера исключений, которые должны быть применены в каждом конкретном случае.

В случае, если законодательство требует от органов власти провести оценку возможных последствий разглашения информации, трехчастный тест (баланс интересов) применяется для определения, причинит ли раскрытие информации вред охраняемым законом общественным интересам в целом, или индивидуальным интересам, в частности. Данный тест предполагает взвешивания двух противоположных ценностей - последствий при раскрытии информации и последствий при ее засекречивании. Тест «причиненного вреда» применяется тогда, когда органы власти сосредотачивают свое внимание на потенциальном вреде, который может быть причинен интересам, защищенных законодательством. Если потенциальный вред, который может быть нанесен определенным интересам, может быть сравним с «противоположными» интересами, тогда два упомянутых выше тесты применяют вместе³⁴.

Следует также отметить, применяя трехчастный тест, следует понимать, что оценка возможности преобладания общественного интереса в раскрытии информации и риска нанесения существенного вреда легитимным целям в связи с раскрытием этой информации должна производиться в каждом отдельном случае предоставленного запроса. Например, риск для национальной безопасности во время войны может отличаться от того же риска в мирное время.

Другими словами - ограничение доступа к информации без применения трехчастного теста является незаконным и нарушает право человека на информацию. Любому ограничению доступа к информации со стороны распорядителя должно предшествовать применение «трехчастного теста».

3. ЭЛЕМЕНТЫ ТРЕХЧАСТНОГО ТЕСТА

В теории и практике трехчастный тест нередко отождествляют с другими похожими тестами такими, как³⁵:

1) **Тест причинения вреда.**

Применяя данный тест, необходимо оценить, причинит ли раскрытие информации вред какому-либо интересу или праву (предусмотренному законом).

Применив тест причинения вреда, следует перейти к применению теста пропорциональности, который помогает обеспечить юридическую аргументацию принятых решений.

2) **Тест пропорциональности.**

Этот тест позволяет только те ограничения прав человека и других конституционных прав, которые необходимы для защиты интересов общественности и неотъемлемых прав других лиц. Данный тест является также способом сбалансирования различных

³⁴ Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода информации и исполнительная ветвь власти: Правовые нормы. Институции. Процедуры. – Киев: Милениум, 2002. – С. 61.

³⁵ Nataša Pirc Musar, Information Commissioner. Weighing tests with emphasis on public interest test in accessing information of public character // Slovenian Law Review Podjetje in delo, Ljubljana, Gospodarski vestnik 2005 - ISSN 0353-6521., Vol. 31; No. 6/7 - Page 1694-1706.

прав или интересов, которые сталкиваются, когда возникает вопрос ограничения доступа к информации.

3) **Тест преобладания общественного интереса.**

При применении данного теста необходимо оценить, насколько потенциальный вред, который может быть причинен путем раскрытия информации весомее, чем интерес общественности в раскрытии информации, независимо от правовых ограничений в пользу закрытия информации. Таким образом, возникает конфликт двух прав или двух правомерных интересов (например, права на доступ к информации и права на защиту частных интересов, если речь идет о конфиденциальной информации о лице, права на доступ к информации и общественного интереса предупреждения преступлений или защиты национальной безопасности и т. д.). Тест пропорциональности выступает в качестве инструмента для нахождения баланса между этими двумя правами (интересами) - то есть, для определения, какое из прав (интересов) в конкретных обстоятельствах запрашиваемой информации превышает; что больше соответствует общественному интересу - предоставление доступа к информации или его ограничения.

На самом деле, названные тесты являются составными элементами или критериями трехчастного теста. В данном исследовании речь будет больше идти о тесте преобладания общественного интереса, поскольку именно его очень сложно применять на практике.

Так, проверку, которую должно пройти любое ограничение доступа к информации, состоит из трех элементов-этапов:

- 1) установление защищенного правомерного интереса (легитимной цели);
- 2) определение возможности нанесения существенного вреда защищенному интересу;
- 3) доказательства преимущества вреда над общественным интересом в раскрытии информации.

3.1. Определение общественного интереса

В теории защищенные интересы разделяют на две группы – частные и общественные интересы.

Частные интересы, в свою очередь разделяются на *индивидуальные* (относятся к индивидууму и его/ее психическому состоянию в связи с материальным или нематериальным благом или личной ситуацией), *общие* – когда несколько индивидов преследуют определенную цель.

Общественные интересы могут объединять в себе *социальные* (интересы лиц, проживающих в социальном сообществе, в котором они преследуют свои частные интересы) и именно *общественные* (относятся к государству как к институции, которая исполняет политическую власть – интересы, защита которых является важной для всего демократического общества)³⁶.

Общественный интерес – это поддержание мира и порядка, которые государство должно обеспечить с помощью своих органов законами и механизмами принуждения. Это в интересах общества, что государство обеспечивает охрану окружающей среды, надлежащее управление пространством, общественную безопасность, безопасность дорожного движения и предоставляет коммерческие и некоммерческие общественные услуги. Например, общественный интерес в сфере культуры выражается повышением творческого развития, обеспечением связи и защиты культурного наследства на

³⁶ Trpin Gorazd: Pravni položaj premoženja javnih zavodov, Javna uprava, Vol. 41, No. 2-3, Ljubljana 2005, pp. 357-362.

государственном и местном уровне. Под общественным интересом также можно понимать и защиту вышеупомянутых легитимных целей, установленных в законе.

Таким образом, первым шагом при применении трехчастного теста для решения вопроса ограничения доступа является определение, какому из перечисленных интересов соответствует такое ограничение. Поскольку доступ к информации является правом человека, распорядитель не может своевольно ограничить доступ с любой целью. Это может быть сделано только с целью защиты одного или нескольких из интересов, прямо указанных в законе. Это делает такие интересы защищенными, правомерными (легитимными). Для того чтобы можно было установить правомерность интереса, он должен быть достаточно четко артикулированным (достаточно конкретным) и представлять реальный и имеющийся интерес (он не должен быть спекулятивным). При отсутствии этих признаков (конкретность и реальность правомерного интереса) трехчастный тест невозможно будет применить и проверить, действительно ли защита этого интереса может ограничить право на доступ к информации.

Можно навести следующие примеры ограничения доступа к легитимному интересу:

- Ограничение доступа к персональным данным физического лица может отвечать интересам защиты права на невмешательство в личную и семейную жизнь.
- Ограничение доступа к данным о юридическом лице – предотвращению разглашению конфиденциально полученной информации;
- Ограничение доступа к сведениям о военных объектах – интересам национальной безопасности;
- Ограничение доступа к информации о судимости лица – защиты репутации и права на невмешательство в личную жизнь;
- Ограничение доступа к информации о численности и оснащении сотрудников подразделений правоохранительных органов по поддержанию правопорядка - защиты общественного порядка с целью предотвращения беспорядков или преступлений;
- Ограничение доступа к информации о сотрудниках органов безопасности - интересам национальной безопасности и общественного порядка с целью предупреждения преступлений³⁷.

Рассматривая каждый легитимный интерес, необходимо понимать, что он должен быть четко и как можно узко прописан в законе. Вместе с тем, применяя трехчастный тест, мы имеем дело с тестом преобладания общественного интереса, который невозможно точно определить в законе и который применяется по-разному в каждом отдельном случае (смотри *Приложение - Примеры общественных интересов на основании практики Европейского суда по правам человека*).

3.2. Существенный вред

Как уже упоминалось, тот факт, что ограничение доступа к информации касается одного из защищенных интересов, не является достаточным – обладатель информации должен обосновать, какой конкретный вред защищенным интересам будет нанесен предоставлением доступа к информации. При этом, такой вред должен быть реальным, а не гипотетическим. Например, если информация уже находится в свободном обращении (была обнародована обладателем или другим лицом, является общедоступной), то нанесение вреда разглашением в большинстве случаев уже не будет возможным. В случае возможного вреда нескольким интересам, следует привести обоснования для каждого интереса отдельно. Однако, с данного правила также могут быть исключения – вред защищенному

³⁷ Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконос Д. М. Доступ к публичной информации: пособие по применению «трехчастного теста» / Роман Головенко, Дмитрий Котляр, Дария Слизьконос; под общ. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. - 152 с.

интересу может сохраняться после обнародования информации (**дело Европейского суда по правам человека - ЕСПЧ**)³⁸:

В деле «Алексей Овчинников против России» (Aleksey Ovchinnikov v. Russia) журналист оспаривал свое привлечение к гражданской ответственности за разглашение информации о частной жизни в статьях в газете о совершении малолетними родственниками нескольких чиновников (детьми двух федеральных судей и внуком заместителя начальника областной дорожной полиции) преступных действий во время отдыха в детском лагере. Вся обнародована информация основывалась на официальном расследовании и была достоверной. Заявитель в своей статье назвал имена малолетних нарушителей и их родственников.

Однако еще до публикации его статей эта информация уже была известна общественности, была обнародована другой газетой и обсуждалась в сети интернет. Заявитель приводил каких-либо новых деталей, ранее не были обнародованы. Соответственно на момент публикации информация более не конфиденциальной и уже стала доступной общественности.

Таким образом, ЕСПЧ признал, что интерес защиты информации о лице малолетних нарушителей и их родственников был значительно уменьшен, а конфиденциальности больше не было требованием, преобладала свобода распространения информации. В то же время, Суд признал, что при некоторых обстоятельствах ограничения на воспроизведение информации, которая уже стала достоянием общественности, может быть оправданным, например, для предотвращения дальнейшего распространения деталей частной жизни лица, не принадлежащие к сфере любой политической или общественной дискуссии по вопросам общей важности. Суд отметил, что в случаях публикаций, касающихся подробностей частной жизни лица с целью удовлетворения любопытства определенной аудитории, право лица на эффективную защиту своей частной жизни преобладает журналистскую свободу слова.

ЕСПЧ решил, что информация об участии внука должностного лица в инциденте не делала никакого вклада в такую общественную дискуссию. Общественность не имела правомерного интереса знать о семейных делах этого лица, не относящиеся никоим образом его официальных функций. Суд учел то, что внук был несовершеннолетним и поэтому не подлежал уголовной ответственности. Поэтому это дело отличалась от случаев, когда журналисты сообщают о криминальном производстве, тем самым реализуя свое право и одновременно обязанность распространять информацию о вопросах общественного интереса.

ЕСПЧ таким образом пришел к выводу, что обнародование заявителем имен малолетних и официальных должностей их родственников не делало никакого вклада в дискуссию по вопросам правомерной общественной интереса. Хотя эта информация ранее была обнародована другими газетами, гражданская ответственность, применена к заявителю, была обоснована с целью предотвращения дальнейшего распространение в прессе подробностей частной жизни жалобщиков.

Между предоставлением доступа к информации и вредом защищенному интересу должна существовать прямая причинно-следственная связь. Владелец должен объяснить, каким образом разглашение информации приведет к причинению вреда, то есть, каким образом предоставление доступа к информации («причина») может выступить причиной нанесения

³⁸ Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконос Д. М. Доступ к публичной информации: пособие по применению «трехчастного теста» / Роман Головенко, Дмитрий Котляр, Дария Слизьконос; под общ. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. - 152 с.

вреда защищенному интересу («следствие»). Соответственно должна быть доведена объективная связь между доступом к конкретной информации и последующим нанесением вреда защищенному интересу в конкретных обстоятельствах дела.

Обладатель должен объяснить, какие значительные, серьезные негативные последствия для защищенного интереса могут быть вызваны предоставлением доступа к запрашиваемой информации. Кроме того, вред защищенному интересу должен быть существенным, то есть ощутимым, значительным, таким, что существенно повлияет на защищенные законом интересы и не позволит их реализовать в полной мере. В любом случае, «существенность» вреда является оценочной категорией, применение которой зависит от обстоятельств конкретной ситуации.

На практике, с течением времени, вред защищенному интересу может уменьшаться (**дело ЕСПЧ**)³⁹:

Решение по делу «Едисъон Плон против Франции» (Éditions Plon v. France).

Компания-заявитель издала книгу с изложением секретной медицинской истории бывшего Президента Франции Миттерана (в частности, то, что последний был болен раком и скрывал это около 10 лет, находясь на должности президента). Книга вышла в свет через 9 дней после смерти бывшего президента. На следующий день, по срочному повозомродины умершего, суд постановил временно запретить копированию книги. Основанием стала жалоба семьи о нарушение врачебной тайны, нарушение права на защиту личной жизни умершего и причинение морального вреда чувством членов семьи.

Примерно через 10 месяцев после этого суд вынес решение по существу дела и постановил оставить бессрочно в силе запрет на распространение книги и возместить истцам моральный ущерб.

ЕСПЧ признал правомерными интересами, для защиты которых французскими судами были применены указанные ограничения («предотвращение разглашения информации, полученной конфиденциально», «защита прав других»). Суд учел также, что книга составляла предмет общественного интереса (право общества быть информированным о любом серьезное заболевание главы государства и о том, был способен человек, который знал о своей серьезной болезни, занимать высшую государственную должность; общественный интерес в прозрачности политической жизни).

ЕСПЧ признал обоснованной и пропорциональной временный запрет, в частности, учитывая время выхода книги (сразу после смерти Миттерана), и то, что вред, причинен репутации умершего, был особенно серьезным в таких условиях. В то же время Суд признал нарушение статьи 10 Конвенции последующий постоянный запрет на распространение книги как таковой, который не отвечает «наущной общественной потребности» и, соответственно, был непропорциональным. Суд отметил, что «чем больше времени всплывало, тем больший общественный интерес в обсуждении истории пребывания у власти Президента Миттерана преобладал требования защиты прав Президента по соблюдению врачебной тайны». «Кроме того, на время ... решение суда, не только было продано уже 40,000 экземпляров книги, но она была распространено в сети Интернет и подробно обсуждена в СМИ. Соответственно, сохранение врачебной тайны не могло больше быть требованием, которое преобладало».

³⁹ Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконос Д. М. Доступ к публичной информации: пособие по применению «трехчастного теста» / Роман Головенко, Дмитрий Котляр, Дария Слизьконос; под общ. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. - 152 с.

Для того, чтобы проанализировать возможность причинения вреда, обладателю информации следует определить степень вероятности причинения вреда. Это также будет иметь значение для последующего сбалансирования возможной вреда с общественным интересом в доступе к информации. Рекомендуется использовать следующие уровни вероятности наступления вреда (в сторону уменьшения):

- 1) вред скорее всего будет причинен (вероятность более 50%);
- 2) реальный шанс причинения вреда (но вероятность меньше 50%);
- 3) причинение вреда возможно, но маловероятно;
- 4) существует только абстрактная (исключительно гипотетическая) вероятность причинения вреда.

В случае варианта 4 (существование чисто гипотетической вероятности) трехчастный тест не стоит далее применять; соответственно, информация не может быть ограничена в доступе⁴⁰.

3.3. Преобладания общественного интереса

Третьим составляющим элементом трехчастного теста является проверка на преобладание общественного интереса – определение, действительно ли вред, который может быть причинен защищенному интересу, преобладает общественный интерес. Однозначного определения, что такое общественный интерес, не существует, - это гибкое понятие, которое меняется со временем и зависимо от обстоятельств конкретного дела.

Общественный интерес можно определить, как нечто, что приносит пользу обществу.⁴¹ При этом то, что только интересует или развлекает общество, является сенсационным, не представляет общественный интерес (например, подробности личной жизни политика или иного публичного деятеля, которые не касаются публичных функций или публичной роли лица). Перечень информации, которая составляет предмет общественного интереса, может включать информацию, которая: свидетельствует об угрозе государственному суверенитету, территориальной целостности; обеспечивает реализацию конституционных прав, свобод и обязанностей; свидетельствует о возможности нарушения прав человека, введение общественности в заблуждение, вредные экологические и другие негативные последствия деятельности (бездеятельности) физических или юридических лиц⁴².

Применяя тест преобладания общественного интереса, по сути, проводится сбалансирования (взвешивания) двух интересов - интереса ограничения доступа и интереса раскрытия информации. При этом следует установить, какой интерес преобладает, а именно – какой интерес в конкретных обстоятельствах рассмотрения запроса больше соответствует общественным интересам, интерес есть приоритетным. Это сложная задача, поскольку предусматривает оценивание значимости различных обстоятельств, специфики конкретной ситуации и решения конфликта между двумя или более интересами (правами). Невозможно четко заранее определить, в каких случаях можно ограничить доступ, в каких - нет. Сбалансирование осуществляется в момент рассмотрения запроса с учетом конкретных обстоятельств. При этом, приоритетом является раскрытия информации: в случае сомнения или равенства двух интересов предпочтение следует предоставить раскрытию информации.

⁴⁰ Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконос Д. М. Доступ к публичной информации: пособие по применению «трехчастного теста» / Роман Головенко, Дмитрий Котляр, Дария Слизьконос; под общ. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. - 152 с.

⁴¹ Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконос Д. М. Доступ к публичной информации: пособие по применению «трехчастного теста» / Роман Головенко, Дмитрий Котляр, Дария Слизьконос; под общ. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. - 152 с.

⁴² Закон Украины «О доступе к публичной информации» от 13 января 2011 года.

Когда нужно применять тест преобладания общественного интереса? Однозначно в тех случаях, когда закон предусматривает, что определенная информация является ограниченной в доступе (государственной, коммерческой или иной тайной, информацией персонального характера). Тест преобладания общественного интереса позволяет «игнорировать» грифы секретности информации, поэтому его (тест) нужно применять крайне осторожно и профессионально, чтобы не ставить под угрозу правовую защиту такой информации. Этот тест – это «модернизация» принципа возможности исключений в доступе к информации.

Говоря об исключениях, во множестве стран различают абсолютные и относительные (условные, квалифицированные) исключения (Великобритания, Австралия). **Относительные исключения** – это те, относительно которых мы можем применять тест преобладания общественного интереса, несмотря на законодательные ограничения, и можем решить, что информация является открытой. Когда мы говорим об **абсолютных исключениях, тест балансирования общественного интереса** не может быть применен. Поэтому абсолютных исключений в каждой стране должно быть как можно меньше⁴³.

Во многих странах тест баланс интересов или преобладания общественного интереса применяется в административных спорах (делах) уполномоченными по вопросам доступа к информации или судам, которые взвешивают, не нарушит ли право общественности знать чьи-либо права или же легитимные цели, установлены законом. Уполномоченный Великобритании по вопросам информации утверждает, что тест баланс общественного интереса дает понять не то, что ИНТЕРЕСНО ОБЩЕСТВЕННОСТИ, а то, что является В ИНТЕРЕСАХ ОБЩЕСТВЕННОСТИ. Применяя данный тест, орган власти (обладатель информации) просто решает, будет ли удовлетворен интерес общественности раскрытием или закрытием информации, не смотря на легитимные исключения в доступе к информации. Главной целью закона о доступе к информации является обеспечение доступности информации, и это должно рассматриваться в качестве платформы, которая сама по себе представляет общественный интерес.

В предисловии Закона Великобритании о свободе информации 2000 года Уполномоченный по вопросам информации перечислил следующие факторы общественного интереса, которые должны способствовать раскрытию информации:

- Содействие пониманию и участию в общественной дискуссии по повестки дня. Этот фактор должен приниматься во внимание, если разглашение информации позволит сделать дебаты более обоснованные дебаты по усмотрению правительства или местных органов власти.
- Содействие подотчетности и прозрачности органов власти в принятии ими решений. Возложение на органы власти и должностные лица обязанности предоставлять обоснованные объяснения за принятые ими решения улучшит качество решений и управления.
- Содействие подотчетности и прозрачности в расходовании государственных средств. Общественный интерес может состоять, например, в контексте оказания общественных услуг частным сектором, если разглашение информации, обеспечивает большую конкуренцию и выгоду (VfM). Раскрытие информации в части доходов и расходов может также обеспечить общественность личной честности избранных лидеров и должностных лиц.
- Обеспечения понимания физическими и юридическими лицами решений, принятых органами власти, которые влияют на их жизнь, а в некоторых случаях, оказание помощи отдельным лицам в оспаривании таких решений.

⁴³ Nataša Pirc Musar, Information Commissioner. Weighing tests with emphasis on public interest test in accessing information of public character // Slovenian Law Review Podjetje in delo, Ljubljana, Gospodarski vestnik 2005 - ISSN 0353-6521., Vol. 31; No. 6/7 - Page 1694-1706.

- Распространение информации, затрагивающей здоровье населения и общественную безопасность. Немедленное раскрытие информации научными и другими экспертами может способствовать не только предотвращению несчастных случаев или вспышек болезни, но может также увеличить общественное доверие к официальным научным рекомендациям⁴⁴.

Этот перечень возможных общественных интересов в доступе к информации можно дополнить следующими примерами:

- 1) Содействие дискуссии по вопросам, которые волнуют общество или его часть, необходимость разъяснения вопросов, которые важны для актуальной общественной дискуссии (право общественности иметь «полную картину» по определенному дискуссионному вопросу).
- 2) Выяснение и понимание причин, которые лежат в основе решений, которые принимает орган власти.
- 3) Усиление подотчетности и подконтрольности власти обществу в целом, в том числе, путем обеспечения прозрачности процесса подготовки и принятия властных решений.
- 4) Действенный контроль за поступлением и расходованием государственных средств, распоряжением государственным или коммунальным имуществом.
- 5) Предотвращение растраты, присвоения государственных средств и имущества, предотвращения незаконного личного обогащения государственных служащих.
- 6) Защита окружающей среды, выявления причиненного или возможного вреда экологии, осведомленность о действительном состоянии окружающей среды и факторы, которые на него влияют.
- 7) Выявление рисков для здоровья людей, для общественной безопасности и порядка, предотвращения их и их последствий.
- 8) Выявление вредных для человека последствий деятельности (бездействия) физических или юридических лиц.
- 9) Информирование о деятельности органов власти, об их внутренних правилах, организацию работы и т.п.
- 10) Информирование о деятельности и поведении публичных лиц, то есть лиц, занимающих должности на государственной службе и / или пользуются государственными ресурсами, а также, в более широком смысле, лиц, которые играют определенную роль в общественной жизни - в политике, экономике, искусстве, социальной сфере, спорте или в любой другой сфере.

Конечно, этот список не является исчерпывающим; могут быть и другие факторы, которые должны быть приняты во внимание в зависимости от запроса на доступ к информации. Например, раскрытие информации может способствовать научным достижениям, обеспечить лучшее функционирование финансовых и валютных рынков или оказать помощь в доступе к правосудию и обеспечении иных фундаментальных прав.

Применяя тест преобладания общественного интереса (балансируя два интереса и принимая решения, преобладает ли вред защищенному интересу общественный интерес в раскрытии информации), необходимо учитывать некоторые правила, которые помогут принять правильное решение и баланс между конкурирующими интересами. К таким правилам можно отнести⁴⁵:

- 1) Чем меньшая вероятность причинения вреда, тем больше преимущество предоставляется раскрытию информации.

⁴⁴ Nataša Pirc Musar, Information Commissioner. Weighing tests with emphasis on public interest test in accessing information of public character // Slovenian Law Review Podjetje in delo, Ljubljana, Gospodarski vestnik 2005 - ISSN 0353-6521., Vol. 31; No. 6/7 - Page 1694-1706.

⁴⁵ Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконос Д. М. Доступ к публичной информации: пособие по применению «трехчастного теста» / Роман Головенко, Дмитрий Котляр, Дария Слизьконос; под общ. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. - 152 с.

- 2) Чем более серьезные интересы, существенный вред которым может быть нанесенный, тем больше предпочтение отдается отказу в доступе к информации (самыми серьезными являются, например, интересы защиты жизни и здоровья человека, защиты интересов ребенка, прав недееспособных лиц, ищущих убежища или других лиц, нуждающихся в особой защите, или неразглашении уязвимой информации о физическом лице).
- 3) Представление запроса журналистом, представителем общественной организации, общественным активистом является дополнительным аргументом в пользу преимущества общественного интереса в предоставлении информации.
- 4) Если часть информации / документов по вопросам, которых касается запрос, уже публично доступны, это служит доводом в пользу преимущества общественного интереса в раскрытии.
- 5) Если запрос касается вопроса, который является объектом острой общественной дискуссии в момент запроса (касается актуальной дискуссии, которая ведется, например, в средствах массовой информации, парламенте или местном совете), то это служит доводом в пользу преимущества общественного интереса в раскрытии информации.
- 6) Чем больше времени прошло с момента создания документа, тем меньшим – в большинстве случаев - будет потенциальный вред в разглашении и, соответственно, тем большее предпочтение отдается раскрытию информации.
- 7) Чем большего количества лиц (физических или юридических) касается запрашиваемая информация (например, может быть полезной для них или предотвратить причинение им вреда), тем больше предпочтение отдается раскрытию информации.
- 8) Если информация касается государственного деятеля, то это дополнительный довод в пользу раскрытия информации; такая информация может быть ограничена в доступе только через серьезные обстоятельства и высокую вероятность нанесения существенного ущерба. Чем высшую должность занимает лицо, тем меньшая возможность ограничения доступа к информации о ней.
- 9) Только очень серьезные доводы в пользу общественного интереса в разглашении информации могут превысить возможный ущерб интересам защиты права на невмешательство в личную жизнь и защиты персональных данных, когда речь идет о так называемых уязвимых персональных данных (данных о расовом или этническом происхождении, политических, религиозных или мировоззренческих убеждений, членство в политических партиях и профессиональных союзах, осуждение к уголовному наказанию, а также данные, касающиеся здоровья, половой жизни, биометрических или генетических данных).
- 10) Ограничение доступа должно быть пропорциональным относительно правомерного интереса, который защищается, - то есть ограничение не должно «идти дальше», чем это минимально необходимо для защиты указанного интереса. Соответственно, трехчастный тест применяется к различным частям запрашиваемой информации (документа) - если существенный вред правомерному интересу преобладает общественный интерес относительно лишь части документа (части запрашиваемой информации), то остальные части документа должны быть предоставлены. Другими словами - информация может быть ограничена в доступе только в той части, которая прошла трехчастный тест.
- 11) В случае равного веса доводов в пользу ограничения доступа и доводов в пользу раскрытия информация, предпочтение отдается раскрытию информации, учитывая презумпцию открытости информации.

4. ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ ТРЕХЧАСТНОГО ТЕСТА

Трехчастный тест применяется в двух случаях:

- 1) при отнесении обладателем информации к служебной или государственной тайне (к другим тайнам информация должна относиться непосредственно соответствующими

законами, которые предусматривают охрану той или иной тайны, например, врачебной, адвокатской и т.п.);

- 2) при рассмотрении запроса о доступе к информации с ограниченным доступом (независимо от наличия предварительного решения о таком ограничении).

Таким образом, если документ содержит гриф ограничения доступа к информации («ДСП», гриф секретности), не означает, что трехчастный тест не должен применяться.

Возможны ситуации, когда запрашиваемая информация может быть (или уже была) отнесена к информации с ограниченным доступом (например, информация о физическом лице), но в то же время существуют нормы законов, которые прямо запрещают ограничивать доступ к такой информации. В таких случаях трехчастный тест не применяется, и информация подлежит обязательному предоставлению по запросу. Это объясняется тем, что в таких случаях законодатель уже, по сути, провел проверку на общественный интерес и решил, что для определенных категорий информации общественный интерес в открытости всегда будет преобладать возможный ущерб другим правам и интересам. Например, речь может идти о сведениях, которые содержатся в декларации об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления. Такие сведения (за некоторыми исключениями, четко определенными в законе) запрещено ограничивать в доступе и, например, не предоставлять по запросу, и это точно должно быть предусмотрено в соответствующем законе⁴⁶.

В проекте Закона Республики Казахстан также четко предусмотрен перечень информации, доступ к которой не подлежит ограничению. К такой информации относится информация:

- 1) о чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;
- 2) о состоянии здравоохранения, санитарии, демографии, миграции, образования, культуры, социальной защиты, экономики, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;
- 3) об актах терроризма;
- 4) о состоянии экологии, противопожарной безопасности, а также о санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов;
- 5) о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам и организациям;
- 6) о фактах нарушения прав и свобод гражданина;
- 7) о размерах золотовалютных активов Национального Банка Республики Казахстан и правительственного (бюджетного) резерва драгоценных металлов и драгоценных камней;
- 8) содержащей тексты нормативных правовых актов, за исключением нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты и иные охраняемые законом тайны, а также их проекты;
- 9) о формировании и расходовании средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты;
- 10) о контроле за расходованием средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты;
- 11) о доходах политических государственных служащих и лиц, исполняющих управленческие функции в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития,

⁴⁶ Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконос Д. М. Доступ к публичной информации: пособие по применению «трехчастного теста» / Роман Головенко, Дмитрий Котляр, Дария Слизьконос; под общ. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. - 152 с.

- акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также юридических лицах, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежит указанным дочерним организациям;
- 12) о фактах нарушения законности обладателями информации, их должностными лицами;
 - 13) о массовых репрессиях по политическим, социальным и другим мотивам, в том числе находящиеся в архивах⁴⁷.

Применяя трехчастный тест, очень важно понимать, что доступ к информации может быть ограничен лишь в том случае, если обладатель информации это обоснует на основании критериев трехчастного теста. С этого следует, что обязанность доказывания возможности ограничения доступа к информации возлагается именно на обладателя информации. Соответственно, пользователь информации не должен при предоставлении запроса доказывать, что информация должна быть открыта / предоставлена.

Трехчастный тест применяется обладателем информации после получения запроса на информацию, если запрашиваемая информация была отнесена к информации с ограниченным доступом. Отказ в предоставлении доступа к запрашиваемой информации на основании ее принадлежности к категории информации с ограниченным доступом, без применения трехчастного теста, считается неправомерным отказом в доступе к информации. Применение критериев трехчастного теста осуществляется с учетом ситуации на момент рассмотрения запроса - то есть наличие защищенного интереса, существенного вреда, и преобладания вреда над общественным интересом устанавливается обладателем информации в момент принятия решения об отказе или предоставлении доступа к запрашиваемой информации. Даже если раньше трехчастный тест неоднократно применялся обладателем той самой запрашиваемой информации, при поступлении нового запроса тест применяется заново с проверкой всех трех критериев, позволяющих ограничить доступ к информации. То есть рассмотрение запроса осуществляется конкретно и специально в свете обстоятельств, которые имеют место в момент рассмотрения запроса.

Пользователь информации не должен доказывать или объяснять, в чем заключается общественный интерес в раскрытии информации и почему он преобладает интерес в ограничении доступа. Это обязанность обладателя информации. Это объясняется тем, что пользователь не имеет доступа к информации, которая находится во владении обладателя, может только догадываться о ее содержании и поэтому находится в худшем положении по сравнению с обладателем - именно обладатель владеет лучшими возможностями для анализа всех обстоятельств и принятия решения. Обладатель информации обязан по собственной инициативе применить трехчастный тест, проверяя соответствие ограничения доступа трем требованиям (критериям) теста. При рассмотрении запроса обладатель информации может (хотя и не обязан) консультироваться с пользователем информации - просить объяснения имеющихся обстоятельств, даже спросить у пользователя, почему он считает, что доступ к информации должен быть предоставлен, несмотря на статус информации с ограниченным доступом. Пользователь, в свою очередь, не обязан предоставлять такое объяснение и может игнорировать подобные просьбы. Отказ пользователя объяснить свой запрос, обосновать общественный интерес и т.п. ни в коем случае не может быть основанием для отказа в предоставлении доступа к информации и не может учитываться как фактор в пользу ограничения доступа (довод в пользу отсутствия общественного интереса или преобладания вреда над общественным интересом в раскрытии)⁴⁸.

⁴⁷ Проект Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» по состоянию на 1.09.2015 г.

⁴⁸ Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконос Д. М. Доступ к публичной информации: пособие по применению «трехчастного теста» / Роман Головенко, Дмитрий Котляр, Дария Слизьконос; под общ. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. - 152 с.

Следует также отметить, что в случае обжалования пользователем информации отказа в доступе к информации, обладатель информации обязан представить доказательства такого отказа. Таким доказательством может быть проведение соответствующей проверки непосредственно в тексте отказа. Для документирования трехчастного теста рекомендуется применять специальную форму, где следует детально описать все этапы проверки и аргументировать принятое решение с достаточной мерой детализации.

В любом случае, применяя трехчастный тест, обладателям информации целесообразно воспользоваться такими правилами, как:

1. ОСТАНОВИСЬ,
2. ПОДУМАЙ,
3. ОБОСНУЙ.⁴⁹

Трехчастный тест нельзя применять в спешке - необходимо тщательное взвешивание всех обстоятельств. В случае принятия решения, что конкретная информация должна быть раскрыта для общественности, обладатель информации должен быть готовым обосновать такое решение.

ВЫВОДЫ

В проекте Закона республики Казахстан «О доступе к информации» нормы о наличии и необходимости применении трехчастного теста при принятии решения об ограничении доступа к информации отсутствуют. Это отчасти связано с недостаточным пониманием разработчиками, каким образом данный тест следует применять на практике. Надеемся, что предоставленное исследование помогло разобраться в существующей проблеме, разъяснив содержание, предназначение и порядок применения трехчастного теста.

Вместе с тем, следует в который раз отметить, что единственного правила и подхода к применению трехчастного теста, особенно теста преобладания общественного интереса, не существует. Важно понимать, что применяя данный тест, обладателем информации должны scrupulously оцениваться все обстоятельства и критерии в каждом конкретном случае при принятии решения о раскрытии информации или же об ограничении ее в доступе. Несмотря на сложности, возникающие при применении трехчастного теста, в законах о доступе к информации большинства стран мира этот тест нашел свое отображение и применяется на практике, поскольку без презумпции открытости информации и следственно без трехчастного теста, закон о доступе к информации теряет свой смысл и предназначение, теряет свою главную цель – обеспечение эффективной реализации *«конституционного права каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом»⁵⁰*.

Статья 5 проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» («Ограничение права на доступ к информации») содержит лишь первый из трех составляющих элементов трехчастного теста: *«Право на доступ к информации может быть ограничено только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения»*. Очевидно, этой нормы недостаточно для того, чтобы избежать незаконное ограничения доступа к информации. Поэтому, предлагаем вернуться к норме предыдущей версии законопроекта (от апреля 2012 года), статья 7 которого предусматривала, что доступ к информации может быть ограничен только в соответствии с законами Республики Казахстан и при соблюдении всех нижеследующих требований в совокупности:

⁴⁹ <http://www.nifb.org.uk/sections/foi/manual.php?i=app5>. STOP, THINK and JUSTIFY

⁵⁰ Проект Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» по состоянию на 1.09.2015 г.

- 1) в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения;
- 2) в целях исключения условий для нанесения существенного вреда охраняемым законам интересам;
- 3) когда вред, нанесенный охраняемым законом интересам вследствие раскрытия информации, более существенен, чем польза от удовлетворения общественного интереса.
- 4) при наличии обоснования законности такого ограничения.

В этом положении содержался аналог трехчастного теста или проверки на вред и общественный интерес. Включение этих положений в текст законопроекта будет очень позитивным шагом и будет соответствовать международным стандартам. Принятие и реализация в Казахстане Закона «О доступе к информации» с внедрением в нем трехчастного теста в дальнейшем выработает практику применения этого теста. Видится целесообразным подготовка профессионального комментария к законопроекту, пособий для государственных чиновников по применению трехчастного теста, составление необходимых форм для обоснования ограничения доступа к информации при применении трехчастного теста и т.п. Сегодня задача законодателя – закрепить в Законе «О доступе к информации» презумпцию открытости информации и применение трехчастного теста при ограничении доступа к информации – как фундаментальный принцип, гарантию обеспечения права каждого на доступ к информации.

Август 2015 г.

**Примеры общественных интересов на основании практики
Европейского суда по правам человека⁵¹**

Дело «Кудешкина против России» (Kudeshkina v. Russia, заявление № 29492/05, решение от 26.02.2009) - общественный интерес в информации о давлении на судей.

Дело касалось нарушения права на выражение взглядов судьи, которая была освобождена от должности после ее интервью в СМИ, в котором она прокомментировала поведение различных должностных лиц, в том числе председателя суда, в резонансном судебном деле о коррупции, которую рассматривала заявительница. В своем решении ЕСПЧ отметил, что вопросы функционирования системы правосудия представляют общественный интерес. В своем интервью заявительница ссылаясь на тревожную ситуацию в судах и утверждала, что случаи давления на судей были повсеместными и к этой проблеме следует было серьезно отнестись с тем, чтобы сохранить независимость судебной системы и общественное доверие к ней. Суд отметил, что таким образом судья, несомненно, подняла очень важный вопрос общественного интереса, который должен быть предметом свободного обсуждения в демократическом обществе.

Дело «Венгерский союз гражданских прав против Венгрии» (Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, заявление № 37374/05, решение от 14.04.2009)

общественный интерес в содержании обращения депутата по вопросу конституционности закона.

Дело касалось отказа Конституционного Суда Венгрии предоставить по запросу общественной организации «Венгерский союз гражданских прав» текст конституционного представления депутата парламента по конституционности отдельных положений уголовного законодательства. Отказ обосновывался отсутствием согласия депутата на распространение этой информации и защитой его личной жизни. ЕСПЧ признал, что обращение в Конституционный Суд относительно проверки положений законодательства на соответствие конституции, особенно депутатом парламента, без сомнения, составило общественный интерес и было важным для общества. Такая информация способствовала бы общественной дискуссии по важному вопросу.

Дело Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria, (заявление № 39534/07, решение от 28.11.2013) – общественный интерес в информации о разрешениях на отчуждение земельных участков.

Заявитель по делу (общественная организация) оспаривал отказ в предоставлении доступа к решениям за определенный период региональной комиссии по согласованию операций с недвижимостью о предоставлении разрешений на операции с землей сельскохозяйственного или лесохозяйственного назначения. Указанная комиссия была органом государственной власти и оказывала согласие на отчуждение сельскохозяйственных или лесных земель. ЕСПЧ признал общественно важными (представляющие общественный интерес) цели деятельности

⁵¹ Перевод описания дел ЕСПЧ, содержащихся в книге Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконос Д. М. Доступ к публичной информации: пособие по применению «трехчастного теста» / Роман Головенко, Дмитрий Котляр, Дария Слизьконос; под общ. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. - 152 с.

общественной организации, в которых соответствующая информация собиралась, а именно сохранение земель, используемых для сельского и лесного хозяйства, предотвращение передачи таких земель для жилой застройки (вопросы передачи собственности на указанные земли и ее влияния на общество).

Дело «Янович и другие против России» (Janowiec and Others v. Russia, заявления №№ 55508/07 и 29520/09, решение от 21.10.2013) - общественный интерес в информации о расследовании преступлений тоталитарного режима.

В деле родственники погибших во время резни в Катыни в 1940 году оспаривали неэффективное расследование тех событий российскими властями

после 1990 года. ЕСПЧ признал общественный интерес в прозрачном расследовании преступлений предыдущего тоталитарного режима и, соответственно, в информации о таком расследовании, в том числе в материалах соответствующего уголовного производства.

Дело «Столл против Швейцарии» (Stoll v. Switzerland, заявление № 69698/01, решение от 10.12.2007) - общественный интерес в информации о дипломатических переговорах по актуальному вопросу и позицию правительства.

В деле речь шла о разглашении журналистом тайного отчета, подготовленного послом Швейцарии в США, по стратегии, которую следует избрать правительства Швейцарии во время переговоров между Всемирным еврейским конгрессом и швейцарскими банками о компенсации жертвам Холокоста за не востребовавшиеся активы, размещенные в швейцарских

банках. ЕСПЧ признал общественный интерес в информации о взглядах посла на этот вопрос, а также в вопросе нахождения удовлетворительного решения проблемы не востребовавшихся средств, где речь шла о значительных суммах денег. При этом, общественный интерес не ограничивался гражданами Швейцарии, а касался широкого международного сообщества, поскольку речь шла о вопросах с важным моральным аспектом и вопрос, касающийся выживших во Второй мировой войне и их семей и потомков. Суд учел, что журналистские материалы были обнародованы в контексте общественной дискуссии по вопросу, который широко освещался в швейцарских СМИ и который глубоко разделил общественное мнение в Швейцарии, а именно - вопрос компенсации жертвам Холокоста за не востребовавшиеся депозиты на счетах швейцарских банков. Обсуждение вопроса активов жертв Холокоста и роли Швейцарии во Второй мировой войне в то время было очень горячим и имело международное измерение. ЕСПЧ признал, что общество имело законный интерес в получении информации о должностных лицах, которые имели дело с таким чувствительным вопросом, их стиль и стратегию переговоров - такая информация была одним из средств для общественности для формирования мнения по поводу идей и позиций политических лидеров. ЕСПЧ установил также, что общественный интерес заключался не только в информировании читателей газеты по актуальному вопросу, но и в интересе органов власти обеспечить положительный и удовлетворительный результат дипломатических переговоров, которые проводились в то время. Соответственно, следовало сбалансировать два общественных интересы.

Дело «Фресоз и Руар против Франции» (Fressoz and Roire v. France, заявление № 29183/95, решение от 21.01.1999) - общественный интерес в информации об оплате труда руководителя крупной частной компании.

В деле речь шла о статье в прессе о доходах руководителя одного из крупнейших автопроизводителей Франции. ЕСПЧ отметил, что статья была обнародована во время большого трудового спора и забастовки на предприятии, работники которого требовали повышения заработной платы, в чем им было отказано руководством. В статье указывалось, что председатель компании получил значительное увеличение своей зарплаты в этот период. Поэтому статья делала вклад в общественную дискуссию по вопросу общего интереса. Значение этой информации выходило за рамки дискуссии только в отношении председателя компании как лица, а касалось дискуссионных вопросов общего интереса, учитывая важность и роль руководителя, масштаб трудового спора и размер компании. Поэтому статья касалась не репутации или прав главы компании, а управление компанией, которой он руководил, и это составляло общественный интерес.

Дело «Романенко и другие против России» (Romanenko v. Russia, заявление № 11751/03, решение от 08.10.2009) - общественный интерес в информации об использовании природных ресурсов.

Заявители по делу - издатели газеты - жаловались на решение суда об удовлетворении гражданских исков против них, поданных местным управлением судебного департамента в связи с опубликованным в газете материалом. Материал содержал утверждение о массовых нарушениях законодательства по заготовке леса в Приморском регионе и незаконной продаже леса в Китай. В статье, в частности, отмечалось, что после выделения квоты на покупку леса для местных судебного департамента и полицейского управления количество нарушений в сфере лесозаготовки выросла. Суд в своем решении отметил, что указанные вопросы составляли особый общественный интерес в этом регионе, где лесная промышленность была одним из главных работодателей. Суд также сослался на другие решения, в которых неоднократно указывалось на то, что информация по вопросам управления общественными ресурсами является основополагающей для права общественности получать информацию и существует соответствующая обязанность СМИ ее сообщать (например, решения по делам *Busuioc v. Moldova*, заявление № 61513/00; *Cumprăna and Mazăre v. Romania* [GC], заявление № 33348/96).

Дело «Флакс против Молдовы» (Flux v. Moldova (№ 7), № 25367/05, решение от 24.11.2009) - общественный интерес в информации о строительстве жилья для депутатов за государственный счет.

В деле речь шла о журналистском материале в газете «Флакс» по выделению депутатам парламента квартир в доме, который принадлежал парламенту, и о скрытии соответствующей информации (указывалось, в частности, что руководство парламента отказало одному из депутатов в предоставлении информации об этих квартирах). ЕСПЧ отметил, что статья касалась вопроса расходования государственных средств парламентским руководством в непрозрачный способ, что составляло предмет настоящего общественного интереса.

Дело «Тома против Люксембурга» (Thoma v. Luxembourg, № 38432/97, решение от 29/03/2001) - общественный интерес в информации по вопросу, который является предметом общественной дискуссии в момент распространения.

В деле речь шла о журналистских материалах, содержащих критику действий Комиссии по вопросам воды и лесов по восстановлению лесов и утверждение о коррумпированности работников комиссии. Суд отметил, что тема, поднятая в программе, широко дискутировалась в СМИ Люксембурга и касалась проблемы общего интереса. Соответственно, речь шла об участии

прессы в дискуссии по вопросам общественного интереса.

Дело «Азеведо против Португалии» (Azevedo v. Portugal, № 20620/04, решение от 27/03/2008) - общественный интерес в информации об узком, специализированном вопросе истории.

Заявитель был автором книги «Сады епископских мест Кастело Бранко», в которой он критиковал результаты предыдущих исследований. Один из авторов предыдущих исследований, труд которого критиковал заявитель, обратился с заявлением о клевете. Заявитель был признан виновным. Суд пришел к выводу, что речь шла о споре, предметом которого было историческое изучение важных архитектурных памятников, и это составило общественный интерес.

Дело «Тонсбергс Блад АС против Норвегии» (Tonsbergs Blad AS v. Norway, №510/04, решение от 01/03/2007) - общественный интерес в информации о возможном нарушении правил пользования жильем в постоянных целях и возможных нарушениях публичными лицами в частной сфере.

В деле речь шла об утверждении местной газеты, что несколько состоятельных лиц нарушали правила постоянного проживания на территории

муниципалитета (т.е. использовали собственность только для летнего отдыха). Суд отметил, что определение того, представляет ли определенный

вопрос общественный интерес, зависит от широкой оценки предмета информации и контекста ее распространения. Суд отметил, что целью установленных ограничений относительно постоянного проживания было предотвратить использование частной недвижимости в качестве мест для отдыха и предотвратить депопуляцию муниципалитета в несезонный период. В основе газетной публикации была озабоченность местных жителей и политиков о нарушении отдельными владельцами требований относительно проживания. Существовало также восприятие, что состоятельные лица нашли способ обойти или использовать пробелы в правилах. Суд согласился с тем, что возможно нарушение публичным лицом законов и правил, направленные на защиту важного общественного интереса, даже если это касается частной сферы, может при определенных обстоятельствах составлять предмет правомерного общественного интереса, и имело место в этом деле.

Список используемых источников

Международные документы, законопроекты, законодательство зарубежных стран

1. Общая Декларация прав человека 1948 г.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.
3. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.
4. Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросам свободы слова и выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специального представителя Организации американских государств по вопросам свободы выражения. Декларация от 6 декабря 2004 г. // www.osce.org/fom/38632.
5. Рекомендации Совета Европы Комитету Министров государствам-членам № R (2002) о доступе к информации, которая находится во владении государственных органов, принята 25.11.1951 г. // Доступ к информации и электронное правительство / Авторы-упорядители М.С.Демкова, М.В. Фигель. – К.: Факт, 2004. 336 с.
6. Рекомендации Совета Европы Комитету Министров государствам-членам № R (2002) о доступе к официальным документам, принята 2.02.2002 г. // Доступ к информации и электронное правительство / Авторы-упорядители М.С.Демкова, М.В. Фигель. – К.: Факт, 2004. 336 с.
7. The Public's Right to Know – Principles on Freedom on Information Legislation, Article 19 (London: June, 1999) (P.8-11) // <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.
8. Проект Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» на 1.09.2015 г.
9. Закон Эстонии «О доступе к публичной информации» 2000 г.
10. Закон Нидерландов «О публичном доступе к правительственной информации» 1978 г.
11. Законе Сербии «О свободном доступе к информации общественной важности» 2004 г.
12. Закон Словении «О доступе к публичной информации» 2003 г.
13. Закон Великобритании «О доступе к информации» 2000 г.
14. Закон Украины «О доступе к публичной информации» от 13.01.2011 г.

Литература

1. Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконос Д. М. Доступ к публичной информации: пособие по применению «трехчастного теста» / Роман Головенко, Дмитрий Котляр, Дария Слизьконос; под общ. ред. Д. М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. - 152 с.
2. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода информации и исполнительная ветвь власти: Правовые нормы. Институты. Процедуры. – Киев: Милениум, 2002. – С. 61.
3. Nataša Pirc Musar, Information Commissioner. Weighing tests with emphasis on public interest test in accessing information of public character // Slovenian Law Review Podjetje in delo, Ljubljana, Gospodarski vestnik 2005 - ISSN 0353-6521., Vol. 31; No. 6/7 - Page 1694-1706.
4. Toby Mendel Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance Conclusions of a Commonwealth Parliamentary Association – World Bank Institute Study Group on Access to Information, held in partnership with the Parliament of Ghana, 5-9 July 2004.
5. Trpin Gorazd: Pravni položaj premoženja javnih zavodov, Javna uprava, Vol. 41, No. 2-3, Ljubljana 2005, pp. 357-362.

Информация об эксперте

Захарченко Марьяна

Консультант по вопросам внедрения открытого правительства Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, член Наблюдательного совета Фонда по вопросам защиты информации. Кандидат юридических наук, доцент. Инициатор разработки, автор проекта Закона Украины «О доступе к публичной информации», руководитель рабочей группы по его подготовки и лоббирования его принятия в Парламенте (Закон принят 13 января 2011 года). Окончила Лондонскую школу экономики, магистр по вопросам публичного менеджмента и управления. Автор ряда научных трудов по вопросам доступа к информации и электронного правительства, обеспечения доступа граждан к информации в сфере исполнительной власти, электронного правления: мировой опыт и украинские реалии и прозрачности власти, как условия надлежащего управления (анализ и рекомендации). Сфера профессиональных и научных интересов: консалтинг в сфере свободы информации, электронного управления, защиты прав человека и государственного управления.

ЛОСКУТОВ Игорь,
Генеральный директор ТОО «Компания «ЮрИнфо»»

Служебная информация как часть информации с ограниченным доступом⁵²

1. АНАЛИТИЧЕСКАЯ, СПРАВОЧНАЯ И НАУЧНО-ПРАВОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1.1 История вопроса

До 1999 года в казахстанском законодательстве присутствовало такое понятие, как «негосударственные секреты». Толкование ему давалось в статье 6 Закона Республики Казахстан от 19 января 1993 г. № 1899-ХІІ «О защите государственных секретов Республики Казахстан»⁵³: **«Негосударственные секреты - коммерческая тайна, информация для служебного пользования, не для печати, тайна следствия, врачебная, личная и любые другие виды тайны сохраняются их собственниками при содействии государственных органов и соответствующими юридическими и физическими лицами, которым они доверены по службе или роду деятельности. Обеспечение негосударственных секретов регулируется другими законодательными актами Республики Казахстан или правилами, разработанными их собственниками, не противоречащими законам Республики Казахстан».**

После того, как данный документ утратил силу в соответствии с Законом РК от 15 марта 1999 г. № 350-І, не существует единого понятия, объединяющего различные виды информации с ограниченным доступом.

До марта 2008 года в Казахстане также действовал Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по защите государственных секретов от 29 августа 2000 года № 8 «Об утверждении Правил учета, использования и хранения документов, дел и изданий ограниченного распространения»⁵⁴ (далее - Правила). Следует отметить, что доступ к данным Правилам не был ограничен и они были полностью опубликованы в официальном Бюллетене нормативных правовых актов (2000 г., № 11, ст.283).

⁵²

⁵³ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1001661

⁵⁴ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1020166

Правила определяли обязательный для всех государственных органов и организаций Республики Казахстан порядок учета, размножения, хранения, использования, отбора на хранение и выделения к уничтожению документов, дел и изданий, содержащих **несекретные сведения ограниченного распространения**. К сведениям ограниченного распространения они относили несекретные сведения, предусмотренные в соответствующих ведомственных, отраслевых и программно-целевых перечнях сведений, запрещенных (не подлежащих) разглашению и опубликованию в средствах массовой информации, иному открытому опубликованию, разрабатываемых государственными органами и организациями, а также иные несекретные сведения, открытая публикация или разглашение которых может нанести ущерб интересам государственных органов и организаций Республики Казахстан. Запрещалось относить к сведениям ограниченного распространения информацию, касающуюся прав, свобод и обязанностей граждан.

Под открытым опубликованием имелась в виду публикация материалов в открытой печати, передача их по радио и телевидению, оглашение на международных, зарубежных и открытых республиканских конференциях, совещаниях, симпозиумах; демонстрация в кинофильмах; экспонирование в музеях, на выставках, ярмарках; публичная защита диссертаций; депонирование рукописей; вывоз материалов за границу.

Согласно Правилам, на документы, дела и издания, содержащие несекретные сведения ограниченного распространения, проставлялась пометка «Для служебного пользования», а на документах и изданиях, кроме того, - номера экземпляров.

Пометка «Для служебного пользования» проставлялась на документе - исполнителем и должностным лицом, подписывающим документ, а на издании - автором (составителем) и руководителем, утверждающим издание к печати.

Руководители государственных органов и организаций имели право снимать помету «Для служебного пользования» с документов и изданий, подготовленных в данном государственном органе или организации, а также полученных от территориальных органов и подведомственных организаций (с уведомлением их об этом), если содержащиеся в них сведения не соответствуют действующему в этом государственном органе или организации перечню сведений ограниченного распространения.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 сентября 2004 года № 965 «О некоторых мерах по обеспечению информационной безопасности в Республике Казахстан»⁵⁵ всем центральным и местным исполнительным, иным государственным органам Республики Казахстан было предписано в трехмесячный срок разработать и утвердить ведомственные перечни служебной информации ограниченного распространения. К сожалению, лишь некоторые из указанных перечней, стали достоянием общественности. Это, например, Приказ Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан от 12 декабря 2005 года № 385-І «Об утверждении Перечня сведений служебной информации ограниченного распространения по Министерству транспорта и коммуникаций Республики Казахстан». В соответствии с ним, к служебной информации ограниченного распространения относятся несекретные сведения в системе Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан, предусмотренные Перечнем, открытая публикация которых признана нецелесообразной и разглашение которых может нанести ущерб интересам Министерства, организациям транспортного комплекса.

1.2 Текущее состояние

Что сейчас понимается под служебной информацией в соответствии с казахстанским законодательством?

⁵⁵ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1050369

Если вести речь об информации, находящейся в распоряжении государственных органов, то, согласно **Закону Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-III «Об административных процедурах»**⁵⁶ (далее - Закон об административных процедурах), под **государственными органами** понимаются государственные учреждения, уполномоченные Конституцией, законами, иными нормативными правовыми актами на осуществление от имени государства функций по: 1) изданию актов, определяющих общеобязательные правила поведения; 2) управлению и регулированию социально значимых общественных отношений; 3) контролю за соблюдением установленных государством общеобязательных правил поведения.

В настоящее время, в Законе об административных процедурах нет определения понятия «служебная информация», и содержатся лишь следующие указания в п. 4 статьи 13:

- информационные процедуры не должны допускать разглашения служебной и иной информации, связанной с интересами государства;
- государственным служащим служебная информация предоставляется только для выполнения возложенных на них служебных обязанностей;
- эта информация не может использоваться во внеслужебных целях;
- правила работы со служебной информацией устанавливаются Правительством Республики Казахстан.

Таким образом, в полной мере раскрыть статус «служебной информации» в системе казахстанского законодательства на сегодня не представляется возможным, поскольку Закон об административных процедурах, по сути, вводя ограничение конституционного права на доступ к информации, низводит его регулирование на уровень подзаконного акта, который недоступен общественности. Ведь Правила работы государственных органов со служебной информацией, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 23 января 2008 года № 51, имеют пометку «ДСП». Хотя в Постановлении Конституционного Совета от 5 августа 2002 года № 5 указано, что конституционное право каждого на ознакомление с документами, решениями и источниками информации, затрагивающими их права и свободы, а также обязанность государственных органов, должностных лиц обеспечить это право реализуются в системной связи с другими конституционными нормами, в частности о праве каждого свободно получать информацию любым не запрещенным законом способом, о правовом режиме сведений, составляющих государственные секреты, определяемом законом, об ограничении прав и свобод человека и гражданина **только законами** и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты **конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения** (п. 3 ст. 39 Конституции). В Послании Конституционного Совета Республики Казахстан от 19 июня 2014 года № 09-3/1 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан», говорится: «Министерством юстиции Республики Казахстан совместно с заинтересованными государственными органами проводится масштабный анализ законодательства на предмет его соответствия требованиям пункта 1 статьи 39 Конституции. Эта работа ведется во исполнение рекомендаций посланий Конституционного совета от 16 июня 2011 года № 09-5/1 и от 12 июня 2012 года № 09-3/1, в которых говорится о необходимости закрепления исключительно в законах не только перечня ограничений прав и свобод человека, но и механизмов применения таких ограничений». Хочется надеяться, что в этой работе МЮ РК не обойдет вниманием и имеющиеся подзаконные акты по вопросам доступа к информации.

В определенной мере, работе с документами с пометкой «ДСП» посвящен раздел 5 Инструкции по делопроизводству в Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан, утвержденной Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 января 2001 года

⁵⁶ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1020750

№ 168⁵⁷ (далее - Инструкция). Сейчас он доступен для ознакомления, но в отдельные периоды времени данный раздел также имел статус ограниченного доступа.

В соответствии с Инструкцией, к **служебной информации ограниченного распространения**, зафиксированной в документах, делах и изданиях с пометкой «Для служебного пользования» (далее - «ДСП»), относятся сведения, касающиеся деятельности Канцелярии или других государственных органов, ограничения на распространение которых диктуется **служебной необходимостью**. Опубликование в открытой печати, передача по радио и телевидению, сетях открытой электрической (электронной) связи и Интернете служебной информации ограниченного распространения запрещаются. Чем мотивируется «служебная необходимость» и есть ли для нее какие-то ограничения - в Инструкции не объясняется. Указывается лишь, что Руководитель Канцелярии, его заместители и руководители структурных подразделений Канцелярии имеют право снимать пометку «ДСП» с полученного документа, если содержащиеся в нем сведения не входят в перечень сведений ограниченного распространения. Таким образом, их решением может быть ограничен доступ к абсолютно любой информации, поскольку критерием отнесения тех или иных сведений к категории служебной информации ограниченного распространения является не конкретные объективные факторы, а субъективная категория - «служебная необходимость».

Служебную информацию ограниченного распространения следует отличать от **служебной тайны**. В контексте рассматриваемых вопросов, крайне актуальным представляется вопрос о соотношении этих понятий.

Статья 126 Гражданского кодекса Республики Казахстан (далее - ГК РК)⁵⁸, сохранившаяся в неизменном виде со дня его принятия, гласит, что: «... гражданским законодательством защищается информация, составляющая служебную или коммерческую тайну, в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности».

До 2011 года ГК РК явно подразумевалась служебная тайна из, например, Закона Республики Казахстан от 2 июля 2003 года № 461-III «О рынке ценных бумаг»⁵⁹. Однако, статья 42 данного закона, определявшая служебную тайну на рынке ценных бумаг как сведения о деятельности субъектов рынка ценных бумаг, не являющиеся общедоступными на равных условиях для неограниченного круга лиц, была исключена Законом РК от 28.12.11 г. № 524-IV.

Очевидно, что служебная тайна из Закона Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-III «О государственных секретах»⁶⁰ (далее - Закон о государственных секретах) является объектом не гражданских, а административно-правовых отношений. Тем не менее, в иерархии нормативных правовых актов кодекс выше, чем закон.

Учитывая, что информация вообще не названа в числе объектов гражданских прав (хотя статья 126 ГК РК и находится в соответствующем разделе, посвященном данным объектам), а понятие служебная тайна иначе регулируются соответствующими законодательными актами, очевидно, что редакция данной статьи концептуально устарела и нуждается в переработке.

Также представляется, что нуждается в разработке понятие служебная тайна из Закона о государственных секретах.

⁵⁷ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30009566

⁵⁸ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006061

⁵⁹ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1041258

⁶⁰ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1012633

Государственные секреты, согласно данному акону, это защищаемые государством сведения, составляющие **государственную и служебную тайны**, распространение которых ограничивается государством с целью осуществления эффективной военной, экономической, научно-технической, внешнеэкономической, внешнеполитической, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности, не вступающей в противоречие с общепринятыми нормами международного права.

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

Служебная тайна это сведения, имеющие характер **отдельных данных**, которые могут входить в состав государственной тайны, разглашение или утрата которых может нанести ущерб национальным интересам государства, **интересам государственных органов и организаций Республики Казахстан**. На документы, содержащие служебную тайну, проставляется гриф секретности «Секретно».

Более в Законе о государственных секретах не содержится никаких указаний, позволяющих раскрыть содержание понятия «служебная тайна».

В Постановлении Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2000 года № 389 «Об утверждении Правил разработки ведомственных (отраслевых) перечней сведений, подлежащих засекречиванию»⁶¹ (с изменениями от 21.03.03 г.) говорится, что сведения, отнесенные к государственным секретам, по степени секретности подразделяются на сведения особой важности, совершенно секретные и секретные.

К сведениям особой важности следует относить сведения в области военной, внешнеполитической, экономической, научно-технической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб национальным интересам Республики Казахстан в одной или нескольких из перечисленных областей.

К совершенно секретным сведениям следует относить сведения в области военной, внешнеполитической, экономической, научно-технической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб интересам государственного органа или отрасли экономики Республики Казахстан в одной или нескольких из перечисленных областей.

К секретным сведениям следует относить все иные сведения из числа сведений, составляющих государственные секреты. Ущербом безопасности Республике Казахстан в этом случае считается **ущерб, нанесенный интересам организации** в военной, внешнеполитической, экономической, научно-технической, разведывательной, контрразведывательной или оперативно-розыскной области деятельности.

Устанавливаются три степени секретности сведений, составляющих государственные секреты, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно». Сведениям, составляющим государственную тайну, присваиваются грифы секретности «особой важности», «совершенно секретно». Сведениям, составляющим служебную тайну, присваивается гриф секретности «секретно».

Также отметим, что Законом о государственных секретах прямо определяются сведения, не подлежащие засекречиванию:

⁶¹ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1017095

1) о чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

2) о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;

3) о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам и организациям;

4) о фактах нарушения прав и свобод гражданина;

5) о размерах золотовалютных активов Национального Банка Республики Казахстан и правительственного (бюджетного) резерва драгоценных металлов и драгоценных камней;

6) о фактах нарушения законности государственными органами и организациями, их должностными лицами;

7) о массовых репрессиях по политическим, социальным и другим мотивам, в том числе находящиеся в архивах, за исключением сведений, предусмотренных статьей 14 настоящего Закона (ст. 17).

Закон о государственных секретах также указывает, что использование грифов секретности для засекречивания сведений, не отнесенных к государственным секретам, а также присвоение указанным сведениям **иных ограничительных грифов** не допускаются (п.2 ст. 18).

Тем не менее, законопроект «О доступе к информации» в статье 6 «Информация, доступ к которой не подлежит ограничению» в значительной мере пересекается со статьей 17 Закона о государственных секретах. Это наводит на мысль, что его разработчики очевидно допускают возможность ограничения доступа к указанным сведениям без засекречивания.

В Законе Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-І «О нормативных правовых актах»⁶² (далее - Закон о нормативных правовых актах), также содержится упоминание об особом порядке распространения нормативных правовых актов, имеющих пометки «Для служебного пользования», «Без опубликования в печати», «Не для печати».

На сегодня, около шести десятков приказов и постановлений центральных органов исполнительных власти, прошедших регистрацию в Министерстве юстиции, имеют пометку «ДСП». Имеется и примерно такое же количество постановлений правительства с такой пометкой.

В соответствии с данным законом, нормативным правовым актом является письменный официальный документ установленной формы, принятый на референдуме либо уполномоченным органом или должностным лицом государства, устанавливающий правовые нормы, изменяющий, прекращающий или приостанавливающий их действие. Совокупность нормативных правовых актов, принятых в установленном порядке, образует законодательство.

Законом о нормативных правовых актах не определяется порядок разработки, представления, принятия, введения в действие, действия, опубликования, изменения, дополнения и прекращения действия нормативных актов, принятых в соответствии с законодательством, но не являющихся нормативными правовыми актами, и имеющих правореализующее и правоприменительное значение, в частности: 1) нормативных актов негосударственных организаций, в том числе общественных объединений и органов местного самоуправления; 2) нормативных актов государственных организаций, не являющихся уполномоченными органами.

В статье 4 Закона об административных процедурах говорится: «Государственные органы и должностные лица при осуществлении государственных функций и должностных полномочий принимают **решения путем издания правовых актов**. Правовой акт

⁶² http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108

государственных органов относится к актам индивидуального применения, является письменным официальным документом установленной формы и: 1) рассчитан на одноразовое либо иное ограниченное по времени применение; 2) распространяется на индивидуально определенных лиц; 3) применяет и (или) реализует установленные законодательством права и обязанности индивидуально определенных лиц. Правовые акты индивидуального применения не входят в законодательство Республики Казахстан и не относятся к нормативным правовым актам». Таким образом, когда мы говорим о получении решения государственного органа, имеется в виду получение соответствующего правового акта, образующегося в процессе выполнения государственным органом управленческих и контрольных функций.

Говоря о документах законодательства, оценивая соотношение между нормативными и правовыми актами, следует иметь в виду Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 6 марта 2013 года № 1,^[25] в котором говорится следующее. В Конституции Республики Казахстан не раскрывается содержание понятий «**иные нормативные правовые акты**» и «**другие правовые акты**». В соответствии с Конституцией Президент Республики Казахстан, Правительство и другие государственные органы и должностные лица принимают (издают) **правовые акты, как нормативные, так и ненормативные**. Актами Президента Республики являются указы и распоряжения (пункт 1 статьи 45 Конституции), Правительства - постановления, Премьер-Министра - распоряжения (пункты 1 и 2 статьи 69 Конституции), маслихатов - решения, акимов - решения и распоряжения (пункт 1 статьи 88 Конституции). Под «актами» понимаются также принятые Парламентом законы, постановления Парламента и его палат (пункт 1 статьи 62, пункт 1 статьи 72 Конституции). При этом на конституционном уровне не установлен полный перечень правовых актов. Конституция регламентирует лишь отдельные вопросы, связанные с отнесением актов к действующему праву (пункт 1 статьи 4), порядком принятия законов (статья 61 и другие статьи), видами актов некоторых государственных органов и должностных лиц. Конституция в ряде своих норм устанавливает, что не все правовые акты входят в действующее право. В постановлениях Конституционного Совета указано также, какие акты не относятся к нормативным правовым. Так, в постановлении от 29 октября 1999 года № 20/2 указано, что письмо Председателя Верховного Суда и исполняющего обязанности Генерального Прокурора не может относиться к нормативным правовым актам. При этом Конституционным Советом также разъяснено, какие акты являются правовыми, исходя из содержания пункта 1 статьи 83 Конституции. В постановлениях от 6 марта 1997 года № 3, от 5 июня 1998 года № 3/2, от 5 августа 2002 года № 5 отмечено, что конституционное положение «прокуратура опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики», включает в себя право прокуратуры опротестовывать постановления судов, а согласно постановлению Конституционного Совета от 31 июля 1997 года № 3/4 прокурор вправе опротестовывать также и подзаконные правовые акты.

Таким образом, Конституционный Совет полагает, что понятием «другие правовые акты», использованным в пункте 1 статьи 83, охватывается и понятие «иные нормативные правовые акты», содержащееся в ряде других норм Конституции, в том числе в пункте 8 статьи 62. Конституционным Советом сделан вывод, что в пункте 8 статьи 62 и пункте 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан под «иными нормативными правовыми актами» следует понимать любые нормативные правовые акты, не являющиеся законодательными актами. При этом термин «правовой акт» по своему содержанию шире термина «нормативный правовой акт», а используемое в пункте 1 статьи 83 Конституции понятие «другие правовые акты» включает в себя все иные акты, как носящие нормативный характер, так и не обладающие указанным признаком. В соответствии с пунктом 8 статьи 62 Конституции Республики Казахстан порядок разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов должен определяться специальным законом и регламентами Парламента Республики Казахстан и его палат. При этом Конституция не ограничивает предмет правового регулирования специального закона исключительно порядком разработки, представления,

обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов, указанных в пункте 8 статьи 62 Конституции. В него могут быть включены и другие вопросы правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов и должностных лиц, в том числе регулирования порядка разработки и принятия правовых актов, не являющихся нормативными. При необходимости законодатель вправе сделать это, используя полномочия, предусмотренные Конституцией.

В целях реализации нормативного постановления Конституционного Совета от 6 марта 2013 года № 1 подготовлен **проект Закона Республики Казахстан «О правовых актах»**^[26], внесенный постановлением Правительства РК от 28 июня 2014 года № 719 на рассмотрение Мажилиса Парламента РК. Ожидается, что этот документ будет принят и начнет действовать уже в этом году.

В проекте Закона объединены положения обо всех правовых актах, принимаемых государственными органами, как нормативных, так и ненормативных. В нем под **правовым актом** понимается письменный официальный документ установленной формы, содержащий **нормативные или индивидуальные** властные правовые предписания, принятый на республиканском референдуме, сходе, собрании местного сообщества, уполномоченными государственными органами либо должностными лицами.

В проекте Закона правовые акты разделены на 2 группы: нормативные правовые и ненормативные правовые.

В качестве нормативных правовых актов предлагается рассматривать действующие в настоящее время нормативные правовые акты и их виды.

К группе ненормативных правовых актов предлагается отнести:

- 1) акты официального разъяснения нормативных правовых актов;
- 2) правовые акты индивидуального применения;
- 3) правовые акты в области системы государственного планирования.

Субъектами **официального разъяснения** предлагается определить:

1) по законодательным актам (за исключением постановлений Парламента и его палат) - прокурора, но лишь при наличии достаточных оснований полагать, что незнание или неправильное понимание законодательных актов физическими либо юридическими лицами может повлечь нарушения законодательных актов либо прав и свобод человека и гражданина или неограниченного круга лиц;

2) по подзаконным нормативным правовым актам (за исключением постановлений Правительства) - органы или должностные лица, их принявшие (издавшие);

3) по нормативным правовым актам Правительства - по поручению Премьер-Министра Министерство юстиции совместно с заинтересованными государственными органами.

В проекте Закона предусматривается, что государственные органы, проводящие государственную политику, осуществляющие регулирование и управление в определенной отрасли (сфере деятельности) или к компетенции которых отнесено решение соответствующих вопросов, либо иные уполномоченные государственные органы в соответствии с предоставленными им полномочиями могут давать в пределах своей компетенции разъяснения нормативных правовых актов, разъяснение которых не отнесено к их компетенции, в отношении конкретных субъектов или применительно к конкретной ситуации. Такие разъяснения не имеют обязательной юридической силы и носят рекомендательный характер.

В качестве иных ненормативных правовых актов в проекте Закона предлагается рассматривать акты в области системы государственного планирования, а также официальные документы, не содержащие нормы права, изданные (принятые) уполномоченным органом, применяющим и (или) реализующим установленные

законодательством права и обязанности индивидуально определенных лиц либо разъясняющие нормы, содержащиеся в нормативном правовом акте.

Правовой акт индивидуального применения, согласно проекту, это письменный официальный документ установленной формы, рассчитанный на одноразовое либо иное ограниченное по времени применение, распространяющийся на индивидуально определенный круг лиц (физические и юридические лица), который реализует установленные законодательством права и обязанности индивидуально определенных лиц.

Уполномоченными органами, на которые будет распространяться действие закона, являются государственные органы и должностные лица Республики Казахстан, которые вправе принимать правовые акты в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Республики Казахстан, настоящим Законом, а также законодательством, определяющим правовой статус этих органов и должностных лиц (Президент Республики Казахстан, Парламент Республики Казахстан, Правительство Республики Казахстан, Конституционный Совет Республики Казахстан, Верховный Суд Республики Казахстан, Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан, Национальный Банк Республики Казахстан, центральные исполнительные органы, местные представительные и исполнительные органы, акимы, иные государственные органы и должностные лица).

В части доступа к информации, данный документ сохраняет практически неизменной систему официального опубликования и доступа к нормативным правовым актам.

По отношению к правовым актам индивидуального применения также сохраняются основные требования, установленные Законом «Об административных процедурах» со всеми их пороками, указанными выше. Предусмотрено лишь опубликование актов официального разъяснения нормативных правовых актов. Правовые акты индивидуального применения могут не публиковаться, не предоставляться по запросам и вообще выводиться из оборота путем проставления отметки «ДСП».

1.3. Выводы

Если рассматривать вопрос о том, в какой форме существует информация, образующаяся в процессе реализации нормотворческих, управленческих и контрольных функций государственных органов, то речь, прежде всего, идет о документах. Закон Республики Казахстан от 22 декабря 1998 года № 326-І «О Национальном архивном фонде и архивах»⁶³ (далее - Закон о Национальном архивном фонде и архивах) определяет **документ** как зафиксированную на материальном носителе информацию, позволяющую ее идентифицировать. **Официальным документом** является документ, созданный физическим или юридическим лицом, оформленный и удостоверенный в установленном порядке, т.е. согласно Приказу Министра культуры и спорта Республики Казахстан от 22 декабря 2014 года № 144 «Об утверждении Типовых правил документирования и управления документацией в государственных и негосударственных организациях» (данные Типовые правила не распространяются на документы, содержащие сведения, составляющие государственные секреты Республики Казахстан, со служебной информацией с пометкой «Для служебного пользования»)⁶⁴.

Следует также отметить, что деятельности государственных организаций используется терминология, установленная СТ РК 1037-2001 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»⁶⁵. В нем определено, что служебный документ это официальный

⁶³ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1011878

⁶⁴ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37288993

⁶⁵ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30015904

документ, используемый в текущей деятельности организации, а внутренний документ это официальный документ, не выходящий за пределы подготовившей его организации. Так, например, в Регламенте Министерства юстиции Республики Казахстан, утвержденном Приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 12 февраля 2015 года № 78 (с изменениями от 30.06.2015 г.) имеется раздел 9 «Порядок подготовки, оформления и согласования внутренних приказов Министерства и служебных документов».

Представляется, что в какой-то части именно указанная терминология зачастую определяет отказ сотрудников государственных органов предоставить тот или иной документ со ссылкой на то, что это «их внутренний служебный документ». То есть, абсолютно любые служебные документы расцениваются как документы исключительно для внутреннего пользования, независимо от того, есть на них гриф «ДСП» или нет.

Таким образом, имеющаяся правовая база, основанная на подзаконных актах, при предоставлении информации гражданам, дает чиновникам возможность для принятия произвольных правоприменительных решений. Это обесценивает существо конституционного права граждан на доступ к информации, поскольку ставит его реализацию в зависимость от неограниченного усмотрения должностных лиц. Неопределенность упоминавшихся выше правовых норм, создает предпосылки для принятия различных, порой противоречивых и непоследовательных, правоприменительных решений по одному и тому же вопросу.

Поэтому представляется, что преодолеть сложившееся положение дел, можно исключительно путем законодательного закрепления принципа презумпции открытости информации, находящейся в распоряжении государственных органов. Исключения должны допускаться на основе трисоставного теста, выработанного в международном праве, под персональную ответственность лица, принявшего такое решение.

Выходом из ситуации, сложившейся с незаконным ограничением доступа к служебной информации, видится разработка и расширение понятия «служебная тайна» в соответствии с подходом, представленным, например, в Литовской Республике (рассматривается ниже).

2. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ АНАЛОГИЧНЫХ ПРАВОВЫХ НОРМ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О СВОБОДЕ (ДОСТУПЕ) К ИНФОРМАЦИИ СТРАН-ЧЛЕНОВ ОЭСР И УЧАСТНИКОВ ИНИЦИАТИВЫ ООН «ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»

Что касается, законодательства отдельных стран, то следует отметить, что в последние годы процесс либерализации права и политики в сфере доступа к информации набрал ход. В демократических государствах право человека на получение информации о деятельности государственных органов является основной гарантией его участия в государственных делах и прозрачности деятельности правительства.

В качестве позитивного примера здесь можно привести статью 61 Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 года⁶⁶, которая устанавливает: «Гражданин имеет право на получение информации о деятельности органов публичной власти, а также лиц, выполняющих публичные функции. Это право включает в себе также получение информации о деятельности органов хозяйственного и профессионального самоуправления, а также иных лиц и организационных единиц в тех пределах, в каких они выполняют задачи публичной власти и осуществляют хозяйственное распоряжение коммунальным достоянием или имуществом Казны Государства. Право на получение информации включает в себе доступ к документам, а также вход на заседания коллегиальных органов публичной власти, сформированных всеобщими выборами, с возможностью записи звука или изображения. Ограничение права, о котором речь идет в ч. 1 и 2, может последовать исключительно ввиду определенной законами охраны свобод и

⁶⁶ <http://worldconstitutions.ru/?p=112>

прав других лиц и хозяйствующих субъектов, а также охраны публичного порядка, безопасности или важного экономического интереса государства. Порядок предоставления информации, о которой речь идет в ч. 1 и 2, определяется законами, а в отношении Сейма и Сената – их регламентами».

Во многих государствах приняты законодательные акты по доступу к государственным информационным ресурсам, в других, действующие законы о доступе к информации были подвергнуты существенным изменениям в связи с развитием информационных технологий, а также с общей тенденцией к обеспечению прозрачности функционирования властных институтов. Отдельные акты могут в чем-то различаться в зависимости от культурных, политических и иных традиций страны, в которой они приняты, но большинство из них закрепляют следующие нормы, устанавливающие:

право доступа к правительственной (официальной, публичной) информации по запросу, обычно в пределах конкретных временных рамок;

круг организаций, на которые распространяется обязанность предоставлять информацию;

ограничения права доступа к информации;

процедуры контроля и разрешения споров независимой от правительства организацией;

защиту лиц, предоставляющих информацию о нарушениях права;

отчетность по обращениям.

Основные причины, по которым может быть ограничен доступ к информации:

безопасность и/или неприкосновенность частной жизни физических лиц;

конфиденциальность коммерческой информации;

национальная безопасность и оборона;

межправительственные отношения;

уголовные расследования и преследования;

коммерческие тайны и информация, значимая для экономических интересов государства;

необходимость для правительства готовить и принимать решения конфиденциально;

независимость, статус законодательной и судебной ветвей власти.

Общественная заинтересованность в защите информации обычно является предметом разногласий, и трактовка этих различных групп исключений в законодательстве и на практике часто имеет спорный характер.

Любой национальный закон предусматривает исключения из доступа к информации. Так называемые абсолютные или квалифицированные исключения есть во всех национальных законах. Но если не все, то хотя бы часть исключений формулируется как правомочие (а не обязанность) государственного органа запрещать доступ ввиду вреда, который может причинить раскрытие таких сведений законным интересам государства, физических и юридических лиц («дискреционные» исключения).

Чтобы такое право государственного органа не превратилось в произвол, его применение должно включать экспертизу общественного интереса, т.е. взвешивание действительной «меры вреда» и сравнение ее с общественной пользой от раскрытия информации исходя из приоритета общественного интереса в прозрачности и подотчетности власти. Например, Законом США «О свободе информации» (1966 г.) предусмотрены девять случаев дискреционных исключений: национальная безопасность, внутренние правила организации, информация, защищенная на основании других законов, деловая информация, внутренние и межведомственные рабочие записи учреждений, информация о частной жизни, документы правоохранительных органов, финансовые учреждения и информация о нефтяных скважинах.

Широкий перечень дискреционных исключений содержит Закон Южной Кореи «О раскрытии информации органами государственной власти» (1996 г.), согласно которому не подлежат разглашению: тайны, защищенные другими законами; информация, раскрытие которой

может нанести ущерб национальной безопасности, обороне, единству или дипломатическим отношениям; информация, разглашение которой может нанести существенный ущерб физическим лицам, частной собственности или общественной безопасности; информация, касающаяся предотвращения и расследования преступления; информация об аудиторских проверках, инспекциях и другая информация, раскрытие которой может существенно препятствовать деятельности правительственных учреждений; личные данные физических лиц; коммерческие тайны, разглашение которых может нанести существенный ущерб коммерческим или государственным интересам; а также информация, раскрытие которой может нанести ущерб физическим лицам, например, спекуляция недвижимостью или чрезмерное накопление товарных запасов.

Также представляется применимым для отечественных условий введение неминуемой ответственности должностных лиц за необоснованный отказ в предоставлении информации - характерной для законодательства США. Интересным представляется и практика в соответствии с законодательством Швеции, когда любое лицо имеет право один раз в течение календарного года запрашивать, какая информация о нем находится в распоряжении правительственных ведомств.

Нормы законодательства европейских государств основаны на рамочной **Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам**⁶⁷ (принята Комитетом Министров 27 ноября 2008 г. на заседании заместителей Министров иностранных дел № 1042-бис), а также Решении Европейского Совета 2001/264/ЕС от 19 марта 2001 г. о положениях безопасности Совета Европейского Союза.

В Конвенции закрепляется право на доступ к официальным документам, а его ограничение разрешается устанавливать только для защиты отдельных интересов, таких как национальная безопасность, оборона или личная жизнь. Ограничения должны быть четко установлены законом, являться необходимыми в демократическом обществе и быть соразмерными целям защиты:

- a. национальной безопасности, обороны и международных отношений,
- b. общественной безопасности,
- c. профилактики, расследования и судебного преследования уголовной деятельности,
- d. дисциплинарного расследования,
- e. инспекционных, контрольных и наблюдательных функций органов государственной власти,
- f. неприкосновенности частной жизни и других правомерных личных интересов,
- g. коммерческих и иных экономических интересов,
- h. экономической, кредитно-денежной и валютной политики государства,
- i. равенства сторон в ходе судебного разбирательства и эффективного отправления правосудия,
- j. окружающей среды, или
- k. конфиденциальности обсуждений в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа государственной власти либо между такими органами.

Резолюция ПАСЕ от 2 октября 2013 года № 1954 (2013) «Национальная безопасность и доступ к информации»⁶⁸, в дополнение к вышеуказанной конвенции провозгласила следующие принципы:

Как правило, вся информация, которой располагают органы государственной власти, должна быть в свободном доступе;

Нормы, регламентирующие порядок наложения грифа секретности на информацию и его снятия, а также порядок назначения лиц, полномочных осуществлять эту функцию, должны быть ясными и находиться в открытом доступе;

⁶⁷ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm>

⁶⁸ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31472188

Информация может объявляться закрытой по соображениям национальной безопасности не дольше, чем это необходимо для защиты законных интересов национальной безопасности;

Информация о грубых нарушениях прав человека или гуманитарного права ни при каких обстоятельствах не должна объявляться секретной по соображениям национальной безопасности;

Лица, которые вскрывают нарушения в общественных интересах (разоблачители), должны быть защищены от каких-либо репрессивных действий при условии, что эти лица действовали добросовестно и с соблюдением установленных процедур;

Обращения о предоставлении доступа к информации должны рассматриваться в разумные сроки;

Решения об отказе в доступе должны быть должным образом мотивированы, открыты для обжалования в независимом национальном органе власти вплоть до рассмотрения в судебном порядке и т.д.

В качестве примера реализации европейского подхода к служебной информации на основе Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам можно рассмотреть соответствующие законы таких постсоветских стран, как Молдова, Азербайджан и Литва.

В статье 7 **Закона Республики Молдова от 11 мая 2000 года № 982-XIV «О доступе к информации» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.10.2011 г.)**⁶⁹ говорится, что реализация права на доступ к информации может быть подвергнута только ограничениям, установленным законом и соответствующим потребностям:

а) соблюдения прав и недопущения посягательств на репутацию иного лица;

б) охраны национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или морали общества.

В соответствии с этим, доступ к официальной информации не может быть ограничен, за исключением:

а) информации, составляющей государственную тайну, регулируемой органическим законом и квалифицированной как охраняемая государством в области военной, экономической, научно-технической, внешнеполитической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение, разглашение, утеря и хищение которой могут поставить под угрозу безопасность государства;

б) конфиденциальной информации из области деловых отношений, представленной публичным учреждениям в качестве конфиденциальной, регулируемой законодательством о коммерческой тайне и касающейся производства, технологии, управления, финансов, иной экономической деятельности, разглашение (передача, утечка) которой может затронуть интересы предпринимателей;

с) информации личного характера, разглашение которой считается вмешательством в частную жизнь лица, находящуюся под охраной законодательства о защите персональных данных;

д) информации, касающейся оперативной деятельности и деятельности по уголовному преследованию соответствующих органов, но только в случаях, когда разглашение такой информации может нанести ущерб уголовному преследованию, помешать развитию судебного процесса, лишить лицо права на справедливое и беспристрастное рассмотрение его дела либо поставить под угрозу жизнь или физическую безопасность человека. Все эти аспекты регулируются законодательством;

е) информации, отражающей конечные или промежуточные результаты некоторых научных и технических исследований, разглашение которой лишает авторов данных исследований преимущественного права опубликования либо отрицательно влияет на реализацию иных охраняемых законом прав.

⁶⁹ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30474062

Если доступ к запрашиваемой информации, документам частично ограничен, поставщики информации обязаны представить лицам, запрашивающим информацию, части документа, на которые не распространяется ограничение доступа в соответствии с законодательством, и указать на месте изъятых частей: «государственная тайна», «коммерческая тайна», «конфиденциальная информация о лице».

Доступ к информации может быть ограничен только в случае, если поставщик информации может доказать, что ограничение регулируется органическим законом и является необходимым в демократическом обществе для защиты прав и законных интересов личности или охраны национальной безопасности и что ущерб, наносимый законным правам и интересам, превышает общественного интереса к ознакомлению с информацией.

Никто не может быть наказан за доведение до сведения общественности определенной информации ограниченного доступа, если ее разглашение не затрагивает и не может затронуть законные интересы, связанные с национальной безопасностью, либо если общественный интерес к ознакомлению с информацией превышает ущерб, который может нанести разглашение информации.

В Законе Азербайджанской Республики от 30 сентября 2005 года № 1024-III «О получении информации» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.12.2014 г.)⁷⁰ информации, предусмотренной для служебного пользования посвящена глава V.

В соответствии с ее нормами, по виду получения информация делится на открытую для всех информацию и информацию, получение которой ограничено.

Информация, получение которой не ограничено законом Азербайджанской Республики, считается открытой информацией.

По правовому режиму информация, получение которой ограничено законом, делится на секретную и закрытую (конфиденциальную).

Государственная тайна секретна, конфиденциальный характер имеют профессиональная (врачебная, судебная, нотариальная), коммерческая, следственная и судебная тайны, получение которых ограничено в целях защиты законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций, иных других юридических лиц независимо от вида их собственности. По виду поступления (получения) персональные данные делятся на конфиденциальную и общедоступную категории.

Обладатель информации может признать информацию предназначенной для служебного пользования путем наложения ограничений на ее получение.

Обладатель информации должен считать нижеперечисленную информацию предназначенной для служебного пользования в указанный в настоящем Законе срок:

информация, собранная по уголовному делу либо по делу об административном проступке, — до передачи дела в суд либо до вынесения постановления о прекращении производства по делу;

информация, собранная в процессе государственного контроля, — до принятия решения по данному вопросу;

информация, преждевременное раскрытие которой создает препятствия или может создать препятствия формированию, развитию и успешному завершению государственной политики, — до достижения соглашения о завершении процесса

информация, преждевременное распространение которой создает или может создать серьезную опасность для эффективности тестовых либо финансовых проверок государственных органов, — до окончания тестовой и финансовой проверки;

⁷⁰ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30616297

информация, преждевременное распространение которой нарушает или может нарушить процесс обмена мнений, совещаний в государственных органах, — до принятия окончательного решения;

информация, преждевременное распространение которой может оказать отрицательное воздействие на осуществление экономической, денежно-кредитной либо финансовой политики государственных органов, — до завершения конкретных операций, связанных с экономической, денежно-кредитной либо финансовой деятельностью;

информация, которая препятствует или может препятствовать осуществлению правосудия, — до принятия решения судом;

документы, поступившие от иностранных государств или международных организаций, — до принятия взаимного соглашения по раскрытию документа;

информация о возникновении или возможном возникновении опасности для окружающей среды, причинении или возможном причинении вреда компонентам окружающей среды — до устранения причин, создающих данную опасность;

в случае если раскрытие наносит вред законным интересам обладателя информации либо если в договоре, заключенном с частными юридическими лицами, выполняющими общественные функции, предусмотрена использование информационных услуг — информация о технических решениях.

В случае обоснования обладатели информации могут считать следующую информацию предусмотренной для служебного пользования:

проекты приказов, распоряжений и постановлений обладателей информации,— до предоставления приказов, распоряжений и постановлений к принятию;

акты юридических лиц, указанных в Законе, и относящиеся к ним документы о выполнении предусмотренных Законом общественных функций — до принятия либо подписания данных актов.

Предусмотренная Законом информация может быть предусмотрена для служебного пользования в том случае, если вред, который может быть нанесен от раскрытия информации, превышает интерес общественности к данной информации.

На предназначенных для служебного пользования документах и (или) папках, в которых они хранятся, производится надпись «Для служебного пользования». На отражающих персональные сведения документах и (или) папках, в которых они хранятся, производится надпись «Для служебного пользования. Персональные сведения».

В обоих случаях на документах и (или) папках, в которых они хранятся, следует указать дату вступления в силу и утраты силы ограничения.

Обладатели информации не могут считать следующую информацию предусмотренной для служебного пользования:

результатах опроса общественного мнения;

об обобщенных статистических данных;

о прогнозах экономической и социальной направленности;

о чрезвычайных ситуациях, стихийных бедствиях и авариях, создающих опасность для жизни и здоровья граждан;

о состоянии экологии, здравоохранения, демографии, образования, культуры, экономики, в том числе транспорта и сельского хозяйства, а также преступности;

об отчетах о деятельности обладателя информации, в том числе о качестве выполнения обязанностей и допущенных ошибках;

о привилегиях, льготах и компенсациях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, юридическим лицам независимо от формы собственности;

о состоянии здоровья высших должностных лиц Азербайджанской Республики;

о фактах нарушения законодательства органами государственной власти и их должностными лицами;

о подрыве делового авторитета государственных и муниципальных служащих, в том числе физических и юридических лиц, выполняющих общественные функции, за исключением персональных сведений;

о вакансиях в государственных органах и муниципалитетах;

об использовании бюджетных средств и экономическом положении страны;

о служебных инструкциях служащих государственных органов и муниципалитетов;

о государственных запасах драгоценных металлов и валютных ресурсах;

нормативно-правовые акты;

протоколы и стенограммы открытых заседаний Милли Меджлиса Азербайджанской Республики;

судебные решения, вступившие в законную силу;

список сведений, составляющих государственную тайну;

о грантах;

о собственности обладателя информации и его имущественных обязательствах;

приказы, распоряжения и постановления, принятые в ходе осуществления государственного контроля или в дисциплинарном порядке;

о качестве продукции и услуг в связи с защитой законных интересов потребителей;

о результатах расследований и анализов, проводимых или заказанных государственными органами и муниципалитетами, в случае если раскрытие информации не наносит вред государственной обороне и безопасности;

о мероприятиях и расходах, направленных на изменения, которые происходят или могут произойти в компонентах окружающей среды в результате деятельности, которая воздействует или может оказать воздействие на окружающую среду, здоровье людей, их оценку, охрану окружающей среды и ее рациональное использование;

незарегистрированная в реестре внутренняя документация — поздравительные письма, поручительства, меморандумы, программы массовых мероприятий, различные статистические отчеты.

Юридические лица, указанные в Законе, не имеют право относить к служебному пользованию информацию об условиях предложения товаров и услуг и их ценах, изменениях в данных условиях и ценах, а юридические и физические лица, информацию о средствах, выданных их государственного либо местного бюджета, или выделенном для них имуществе.

Персональные сведения можно признать предназначенными для служебного пользования путем наложения ограничения на их получение.

Персональные сведения представляют собой совокупность сведений о личной и семейной жизни. Ограниченными в получении сведениями о личной жизни являются:

сведения, отражающие политические взгляды, религиозное вероисповедание, убеждения и мировоззрение, за исключением сведений о членстве в частных юридических лицах, зарегистрированных в установленном законом порядке;

сведения об этническом происхождении либо расовой принадлежности;

информация, собранная в ходе производства по уголовным делам либо делам об иных правонарушениях — до открытого судебного заседания либо вынесения судебного решения по правонарушению или в случаях, когда требуется защита личной и семейной жизни, осуществление интересов несовершеннолетних, потерпевших или свидетелей либо осуществление правосудия;

сведения о судимости лица;

сведения о состоянии здоровья;

частная характеристика лиц, их способности и сведения об иных чертах характера;

сведения о ходатайствах об оказании социальной помощи и социальных услуг;

сведения о психических и физических проблемах;

сведения о совершении бытового насилия против лица;

сведения о взимаемых налогах, исключая задолженности по налоговым платежам;

сведения о финансовых операциях.

Ограниченными в получении сведениями о семейной жизни являются:

- сведения о половой жизни;
- сведения о регистрации актов гражданского состояния;
- сведения о различных событиях семейной жизни;
- сведения об усыновлении.

Ограничения на получение указанных в настоящей статье персональных данных налагаются со дня их получения либо документирования.

Обладатель информации обязан по запросу физических лиц знакомить их с касающимися их персональными сведениями за исключением следующих случаев:

- если ознакомление несовершеннолетнего лица с информацией раскрывает тайну его происхождения;
- если получение информации мешает предупреждению преступления, задержанию преступника либо выявлению истины по уголовному делу;
- если защита прав и свобод других людей требует неразглашения информации;
- если информация собрана в интересах государственной безопасности.

Правом на ознакомление или получение указанных в настоящей статье персональных сведений обладают следующие лица:

- родители или опекуны — со сведениями о лицах, не достигших совершеннолетия;
- опекуны — со сведениями о лицах с физическими недостатками;
- государственные и муниципальные служащие — со сведениями, связанными с выполнением служебных обязанностей;
- лица, получившие разрешение на работу с персональными сведениями, — только со сведениями, указанными данным разрешением;
- работники и владельцы частных юридических лиц, оказывающих на основании нормативно-правовых актов либо по договору услуги в сфере образования, культуры, здравоохранения и социальной сфере, — только с информацией, необходимой для оказания данных услуг;
- физические лица — с информацией о себе.

Обладатель информации обязан вести регистрацию лиц, получивших персональные сведения, в данной регистрации указывать цель, дату и способ ознакомления с информацией либо ее получения.

До полного прояснения ситуации информация о правонарушениях либо несчастных случаях, вызывающих общественный интерес, раскрывается обладателем информации в объеме, не препятствующем проведению расследования или выявлению причин несчастного случая.

Постановление о пределах раскрытия подобной информации принимается должностным лицом, ведущим расследование или организующим контроль над ним либо выявляющим причины несчастного случая.

В случае если указанная в Законе информация является составной частью ограниченной в получении информации, раскрывается только та часть документа, получение которой не ограничено.

Государственные и муниципальные служащие в связи с выполнением ими служебных обязанностей вправе работать с документами, предназначенными для служебного пользования.

Руководитель обладателя информации может позволить посторонним лицам работать с информацией, предназначенной для служебного пользования, при условии, что данная информация не нанесет вреда государственным органам и муниципалитетам.

Ограничения на получение информации, предназначенной для служебного пользования, снимаются после устранения причин, вызвавших данные ограничения, однако не позднее 5 лет.

Ограничения на получение персональных сведений действуют в течение 75 лет со дня получения или документирования данной информации либо 30 лет после смерти лица, или же, в случае если факт смерти не установлен, 110 лет с даты рождения данного лица.

Признание ограничения, наложенного на получение информации, утратившим силу отмечается на носителе информации и в реестре.

Обладатель информации принимает административные и технические меры для защиты информации, предназначенной для служебного пользования.

В случае если ограниченная в получении информация включена в информационные ресурсы Интернета, принимаются меры для недоступности ее получения.

В статье 18 «Не подлежащая представлению информация» **Закона Литовской Республики от 2 июля 1996 г. № I-1418 «Об информировании общества» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 18.12.2014 г.)**⁷¹ говорится, что государственные органы и учреждения, органы и учреждения самоуправлений, а также другие учреждения, предприятия и организации не представляют субъектам, осуществляющим подготовку и (или) распространение публичной информации, другим лицам информацию, которая в соответствии с законами является государственной, служебной, профессиональной, коммерческой или банковской тайной либо является информацией частного характера.

Не представляется и та информация, представление которой запрещено другими законами, поскольку ее представление нанесло бы вред безопасности и оборонным интересам государства, уголовному преследованию лиц, поощряло бы нарушение территориальной целостности государства или общественного порядка либо ее непредставление пресекло бы правонарушения или было бы очень важным для охраны здоровья людей.

Об отказе в представлении запрашиваемой информации в установленном законами порядке сообщается лицу в письменной форме с указанием причин непредставления информации.

Закон Литовской Республики от 25 ноября 1999 г. № VIII-1443 «О государственной и служебной тайнах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.07.2013 г.)⁷² признает служебной тайной засекреченную в установленном настоящим Законом порядке политическая, военная, разведывательная, экономическая, правоохранительная, образовательная, научная, техническая и другая информация, утрата или незаконное разглашение которой могут нанести ущерб интересам государства или его органов либо создать предпосылки для незаконного разглашения информации, составляющей государственную тайну, подвергнуть опасности здоровье человека.

Гриф «Конфиденциально» присваивается информации, составляющей служебную тайну, утрата или незаконное разглашение которой могут нанести ущерб интересам государства или причинить вред деятельности государственных органов либо создать предпосылки для незаконного разглашения информации, составляющей государственную тайну.

Гриф «Ограниченного доступа» присваивается информации, составляющей служебную тайну, утрата или незаконное разглашение которой могут нанести ущерб интересам государственных органов.

⁷¹ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=1026180&p_tr2=2

⁷² http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=456408&p_tr2=2

Представляется, что в данном случае, «служебная тайна ограниченного доступа» является аналогом казахстанского понятия «служебной информации ограниченного распространения».

Служебную тайну могут составлять:

1) детальные сведения об организации защиты засекреченной информации, учете и упорядочении такой информации;

2) детальные сведения о порядке и ходе проверки кандидатур лиц, претендующих на получение разрешения на выполнение работ или на ознакомление с засекреченной информацией, а также собранные о них во время проверки детализированные данные, если такие данные не относятся к государственной тайне;

3) детальные планы органов досудебного расследования по поводу розыска и задержания лиц, совершивших преступления, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступных деяний, а также по поводу организации комплексных мероприятий и операций;

4) детальные сведения об организации защиты охраняемых государственными органами или их структурными подразделениями лиц и важных государственных и военных объектов, используемых защитных системах, документы проектирования, строительства и ремонта таких объектов;

5) информация о взаимодействии субъектов уголовной разведки и разведывательных органов в целях осуществления уголовной разведки и с органами, предприятиями, учреждениями и организациями самоуправления;

6) сводные детализированные сведения о материально-техническом обеспечении, количественном и персональном составе подразделений специального назначения Войск Литвы, субъектов уголовной разведки и разведывательных органов;

7) сводные детализированные сведения о государственном резерве материальных ресурсов;

8) сведения об учете должностных лиц, застрахованных государственным социальным страхованием, который ведется подразделениями специального назначения Войск Литвы, субъектами уголовной разведки и разведывательными органами, и сведения о денежных средствах перечисленных субъектов, направляемых на взносы по государственному социальному страхованию и взносы по подоходному налогу их должностных лиц;

9) детальные сведения об организации и тактике перемещения специальных грузов;

10) детальные сведения об обеспечении Войск Литвы, органов системы охраны края, органов системы внутренних дел, субъектов уголовной разведки, разведывательных органов оборудованием связи, порядке использования радиочастот и позывных;

11) данные инспектирования и проверки банков и других кредитных учреждений, страховых предприятий, страховых посредников, предприятий, организующих лотереи и азартные игры;

12) проекты определения курса национальной и базовой валюты и сведения об участниках осуществляемых Банком Литвы откупных сделок, срочных вкладов, аукционов ценных бумаг Правительства, Банка Литвы и об их предложениях, ссудах ликвидности;

13) информация, представленная в предложениях финансовых органов о государственном заимствовании на внешнем и внутреннем рынках капитала и применении производных финансовых мер;

14) сводные детализированные сведения об организации и осуществлении охраны государственной границы и связанные с этим планы;

15) детальные планы организационного и технического развития Войск Литвы, их отдельных родов, других органов системы охраны края и вооруженных сил;

16) сводные детализированные сведения об обеспечении Войск Литвы, других органов системы охраны края и вооруженных сил, органов системы внутренних дел, субъектов уголовной разведки, разведывательных органов, Оружейного фонда оружием, боевыми припасами, взрывчатыми веществами, боевой техникой, специальными средствами, а также информация об обеспечении субъектов уголовной разведки техническими средствами

уголовной разведки, обеспечении разведывательных органов техническими средствами, предназначенными для деятельности разведывательных органов;

17) детальные сведения о программах и планах производства оружия, боевых припасов, взрывчатых веществ, боевой техники, специальных средств, технических средств, предназначенных для деятельности разведывательных органов;

18) детальные сведения о денежных средствах субъектов уголовной разведки и разведывательных органов и их расходах на осуществление уголовной разведки и разведки, приобретение оружия, боевых припасов, взрывчатых веществ, боевой техники, специальных средств и технических средств оперативной деятельности;

19) детальные сведения об имеющихся в органах системы охраны края, органах системы внутренних дел, у субъектов уголовной разведки, в разведывательных органах, прокуратуре, Банке Литвы, Оружейном фонде оружия, боевых припасах, взрывчатых веществах, боевой технике, специальных средствах, технических средствах уголовной разведки, технических средствах, предназначенных для деятельности разведывательных органов, а также нормах хранения и учета, распределении и организации охраны средств личной защиты и активной защиты, радиационной и химической безопасности, специальных средств дегазации и инженерной техники;

20) детальные сведения об организации и ходе уголовной разведки и разведки субъектов уголовной разведки и разведывательных органов, использовании ими средств и методов, заданиях, операциях, их финансировании, результатах, материальном и техническом обеспечении, информация, полученная в ходе уголовной разведки и разведки, если такая информация не относится к государственным тайнам, а также подготовленная субъектами уголовной разведки и разведывательными органами информационно-аналитическая информация, в которой используется полученная в ходе уголовной разведки и разведки информация;

21) топографические карты Литовской Республики, в которых указаны характеристики стратегических объектов, характеристики и назначение военных объектов и объектов охраны государственной границы, а также карты военного назначения;

22) заключение проверки с помощью полиграфа и произведенные во время проверки звуко- и (или) видеозаписи;

23) (утратил силу с 1 мая 2004 г.);

24) информация о заключении приватизационных сделок предприятий, указанных в части 1 статьи 3 и в части 1 статьи 4 Закона о предприятиях и сооружениях, имеющих стратегическое значение для национальной безопасности, и других предприятиях, важных для обеспечения национальной безопасности, если раскрытие такой информации нанесло бы ущерб экономическим и политическим интересам государства;

25) подготовленная государственными органами информация о личных и деловых качествах кандидата в дипломатические представители Литовской Республики, имеющих значение для вынесения решения о его назначении;

26) содержание задания экзаменов на получение аттестата зрелости или его части;

27) информация о сотрудничестве разведывательных органов с юридическими и физическими лицами Литовской Республики, а также с органами разведки, безопасности иностранных государств и международными организациями, если такая информация не относится к государственным тайнам;

28) детальные сведения о денежных средствах разведывательных органов и их расходах на осуществление деятельности разведывательных органов, приобретение оружия, боевых припасов, взрывчатых веществ, боевой техники, технических систем, других средств и материалов;

29) детальные сведения об организации и ходе деятельности разведывательных органов, использовании методов, технических систем, средств, материалов, разведывательных заданиях, операциях, их финансировании, результатах, материальном и техническом обеспечении, разведывательная информация, если такая информация не относится к государственным тайнам.

Перечисленная засекреченная информация решением субъекта, подготовившего информацию, может засекречиваться в качестве служебной тайны в случае, если по своему

содержанию и размеру возможного ущерба, который понесло бы государство в результате ее незаконного разглашения или утраты, такая информация не требует более высокого уровня защиты.

Субъекты тайн на основании перечня категорий подлежащей засекречиванию информации составляют детальные перечни подлежащей засекречиванию информации, связанной с их деятельностью. В детальных перечнях подлежащей засекречиванию информации должны быть предусмотрены грифы секретности подлежащей засекречиванию информации, сроки ее засекречивания или условия рассекречивания. Детальные перечни подлежащей засекречиванию информации утверждаются и изменения в них вносятся руководителями субъектов тайн по согласованию с Комиссией по координированию защиты тайн.

Информация засекречивается на следующие сроки:

информация под грифом секретности «Конфиденциально» – на 10 лет;

информация под грифом секретности «Ограниченного доступа» – на 5 лет.

Засекреченная информация рассекречивается:

1) по истечении установленного срока засекречивания;

2) при утрате целесообразности засекречивания, несмотря на то, что установленный срок засекречивания еще не истек.

Засекреченная информация до истечения установленного срока засекречивания может рассекречиваться только по решению субъекта, подготовившего засекреченную информацию.

По истечении установленного срока засекречивания информация под грифом секретности «Ограниченного доступа» считается рассекреченной без вынесения отдельного решения в случае, если информация не снабжена дополнительной отметкой и если субъект, подготовивший информацию, не известил о продлении срока засекречивания информации.

В субъектах тайн защиту засекреченной информации координируют создаваемые решением руководителя субъекта тайн постоянные специальные экспертные комиссии. Они:

1) разрабатывают правовые акты субъекта тайн, связанные с защитой засекреченной информации, осуществляют надзор за выполнением этих правовых актов;

2) представляют предложения руководителю субъекта тайн относительно выдачи лицам разрешений на проведение работ или на ознакомление с засекреченной информацией либо относительно отмены выданных разрешений;

3) представляют предложения и заключения относительно обоснованности засекречивания информации, изменения грифов секретности, рассекречивания или уничтожения засекреченной информации;

4) организуют проверки состояния засекреченной информации, которой располагает субъект тайн, и вносят предложения относительно превенции нарушения требований по защите засекреченной информации, решают иные вопросы, связанные с защитой засекреченной информации.

С учетом объема засекреченной информации руководитель субъекта тайн может не создавать специальной экспертной комиссии и поручить ее функции уполномоченному лицу.

Засекречивание и рассекречивание информации должны осуществляться исходя из принципов законности, обоснованности и своевременности.

Информация подлежит засекречиванию, в случае, если она соответствует, по крайней мере, одной из указанных в Законе категорий информации и если ее разглашение или утрата поставили бы под угрозу интересы государства или государственных органов, жизнь человека или законные интересы общества.

Устанавливаемый гриф секретности информации и присваиваемый такой информации уровень защиты должен быть пропорциональным важности засекречиваемой информации и размеру ущерба, который возник бы в случае незаконного разглашения или утраты такой информации.

Субъект тайн, засекретивший информацию, обязан обеспечить немедленное рассекречивание засекреченной информации после прекращения необходимости засекречивания или в случае, если для информации в зависимости от степени ее важности не требуется ранее установленный уровень защиты, или присвоение такой информации грифа секретности более низкого уровня и извещение об этом субъектов тайн, которым такая информация была передана.

3. СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ЕСПЧ ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ НА НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Европейский Суд недавно стал двигаться в направлении более широкого толкования понятия «свободы получения информации» и тем самым в направлении признания права на информацию (например, дело Таршашаг а сабадшагьогокерт против Венгрии [Tarsasag a Szabadsagjogokert v. Hungary], жалоба « 37374/05, § 35, Постановление от 14 апреля 2009 г.). В отличие от предшествующего подхода, Суд установил, что отказ в доступе к материалам, имеющимся у властей, являлся ущемлением прав заявителей по статье 10 (дело Объединение «Матери Южной Чехии» против Республики Чехия [Sdružení Jihočeske Matky v. the Czech Republic], жалоба № 19101/03, Решение от 10 июля 2001 г.; Таршашаг а сабадшагьогокерт [Tarsasag a Szabadsagjogokert]).

Установочное, для рассматриваемых вопросов, решение Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по спору двух субъектов на тему доступа к информации о деятельности госструктур вынесено в ноябре 2013 года (номер жалобы: 39534/07. Постановление палаты Суда опубликовано 28 ноября 2013 года). Австрийская организация получила отказ тирольской земельной комиссии на запрос о земельных сделках в Тироле за последние 6 лет. Апелляционная комиссия им также отказала на том основании, что ради соблюдения конфиденциальности персональных данных нужно обработать сотни документов, убрав идентифицирующую информацию участников сделок. Хотя заинтересованная сторона предлагала компенсировать издержки.

Судьи ЕСПЧ посчитали, что комиссия ранее должна была сделать данные, необходимые для исследований, доступными публике, и обязал комиссию выполнить запрос организации и предоставить документы. Логика такова: если публичные органы имеют в своем распоряжении общественно значимую информацию, они должны организовать свою работу таким образом, чтобы обеспечить к ней доступ заинтересованных граждан и организаций.

В рамках разбирательства по делу «Молодежная инициатива за права человека против Сербии» (жалоба № 48135/06) в июне 2013 года ЕСПЧ подтвердил, что неправительственные организации, как и пресса, имеют право на доступ к информации в интересах общества. Государство не имеет права требовать от правозащитных организаций доказательств собственного интереса в получении этой информации. А в условиях, когда Интернет и блогосфера стирает грань между профессиональными СМИ и просто заинтересованными гражданами, право на доступ к информации (разумеется, за исключением сведений государственной тайны) подразумевается за каждым из нас.

Этот подход близок позиции Межамериканского Суда по правам человека, который в решении, постановленном по делу «Клод-Рейс и другие против Чили» (Claude Reyes et al или Chile)⁷³, четко указал на существование: «... права всех физических лиц требовать

⁷³ <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>

доступа к информации, имеющейся у Государства ...[и] право физического лица получать такую информацию, а также позитивного обязательства Государства ее предоставлять, для того, чтобы такое физическое лицо получило доступ к такой информации или ответ, содержащий ссылки на основания, по которым Государство может в конкретном случае по обстоятельствам, которые их предусматривает Конвенция, ограничить доступ к информации [пункт 77 Решение от 19 сентября 2006 г.].

Что касается более ранней практики Европейского суда⁷⁴, то следует отметить, что поскольку статья 10 Европейской конвенции по правам человека⁷⁵ прямо возлагает на Государство негативное обязательство не ущемлять свободу получения и передачи информации, Европейский Суд не был готов признать, что это положение гарантирует общее право на доступ к информации, включая административные данные и документы (Луазо против Франции [Loiseau v. France] (Решение), жалоба № 46809/99, ЕСПЧ 2003-XII).

Например, по делу Роше против Соединенного Королевства [Roche v. the United Kingdom] [Большая Палата], жалоба N 32555/96, § 172, ЕСПЧ 2005-X, с дополнительными ссылками суд постановил, что свобода на получение информации запрещает Правительству ограничивать получение лицом информации, которую другие лица желают или захотят передать этому лицу, и что эта свобода не может трактоваться как возлагающая на Государство позитивное обязательство по распространению информации по своей собственной инициативе.

В ряде дел Европейский Суд установил, что на властях лежало позитивное обязательство раскрыть заявителю соответствующую информацию. Например, это было установлено в деле, в котором заявители потребовали доступ к информации о рисках, которые представляло загрязнение окружающей среды для здоровья и благополучия человека (дело Герра и другие против Италии [Guerra and Others v. Italy], Постановление от 19 февраля 1998 г., § 60, Сборник постановлений и решений 1998-I), или информации, которая позволила бы им оценить любой риск, следующий из их участия в ядерных испытаниях (дело МакГинли и Иган против Соединенного Королевства [McGinley and Egan v. the United Kingdom], Постановление от 9 июня 1998 г., § 101, Сборник постановлений и решений 1998-III), или испытаниях, связанных с воздействием токсичных химикатов (дело Роше [Roche], приведено выше). Суд установил, в частности, что возникло позитивное обязательство по предоставлению «эффективной и доступной процедуры», позволяющей заявителям получить доступ ко «всей соответствующей и надлежащей информации» (дело Роше [Roche], приведено выше, § 162). Наличие такого позитивного обязательства также было установлено в случае, когда заявители попросили доступ к архивам социальных служб, содержащим информацию об их детстве и личной истории (дело Гаскин [Gaskin], приведено выше; и М.Г. против Соединенного Королевства [M.G. v. the United Kingdom], жалоба N 39393/98, Постановление от 24 сентября 2002 г.), и в случае, когда заявителям не позволили получить копии их медицинских карт (дело К.Х. и другие против Словакии [K.H. and Others v. Slovakia], жалоба N 32881/04, Постановление от 28 апреля 2009 г.). В ответ на жалобу заявителей по статье 10 Конвенции в некоторых этих делах Европейский Суд установил, что это положение либо не подлежит применению, либо, что отсутствует вмешательство в осуществление заявителями их прав, защищенных статьей 10 (то есть, свобода на получение информации от тех, кто желает ее передать – см. дела Роше [Roche]; Гаскин [Gaskin]; Герра и другие [Guerra and Others]; и Леандер [Leander], приведенные выше). Несмотря на то, что существование позитивных обязательств по статье 8 Конвенции ясно установлено, эффективное осуществление прав по статье 10 может также потребовать принятия позитивных мер защиты, даже в области отношений между частными лицами.

⁷⁴ http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_Internet_RUS.pdf

⁷⁵ http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf

В соответствии с положениями параграфа 2 статьи 10 Европейской конвенции по правам человека, осуществление свободы получать и передавать информацию может быть подчинено таким формальным требованиям, условиям, ограничениям или санкциям, которые предусмотрены законом и являются необходимыми в демократическом обществе при преследовании правомерной цели. В контексте свободы прессы Европейский Суд многократно подчеркивал, что не только пресса несет задачу передачи информации и идей, представляющих интерес для общества, но и общество также имеет право получать их. Следовательно, особенно серьезные причины должны приводиться для обоснования любых мер, ограничивающих доступ общественности к такой информации (см., среди многих авторитетных источников, дело Таймс Ньюспейперс Лтд. [Times Newspapers Ltd.], приведено выше, §§ 40-41). Объединения гражданского общества, чьи функции схожи с ролью прессы, в равной степени получают надежную защиту статьи 10. Власти не могут создавать препятствия и барьеры к сбору информации по общественно значимым вопросам, особенно если они обладают монополией на информацию (см. дело Таршашаг а сабадшагьогекерт [Tarsasag a Szabadsagjogokert], приведено выше, в котором ассоциации-заявителю было отказано в доступе к деталям жалобы депутата в Конституционный суд, которая содержала общественно значимую информацию).

В решениях по делам «Хэндисайд против Соединенного Королевства» от 7.12.1976 г., «Санди тайме против Соединенного Королевства» от 26.04.1979 г., «Лингенс против Австрии» от 8.07.1986 г., «Леандр против Швеции» от 26.03.1987 г., «Гаскин против Соединенного Королевства» от 7.07.1989 г., «Информационсферайн Лентиа против Австрии» от 24.11.1993 г., «Касадо Кока против Испании» от 24.02.1994 г., «Иерсилд против Дании» от 23.09.1994 г., «Де Хаэс и Гийселс против Бельгии» от 24.02.1997 г. и в других, затрагивающих ст.10 Конвенции, Европейский Суд по правам человека сформулировал следующие основные правовые позиции по вопросу о возможных ограничениях права на информацию⁷⁶:

1) пресса не должна преступать границы, установленные для защиты репутации и прав иных лиц;

2) средства массовой информации не должны преступать рамки, установленные в интересах надлежащего отправления правосудия;

3) если ограничения устанавливаются в целях охраны нравственности, то необходимо учитывать, что взгляды государств на требования нравственности меняются в зависимости от места и времени, особенно в современную эпоху, и органы государственной власти в принципе находятся в лучшем положении, чем международный судья, чтобы судить о точном содержании этих требований;

4) закон, устанавливающий ограничения, должен быть достаточно доступен: гражданин должен иметь возможность получить указания, необходимые с учетом правовых норм, применимых к данному делу; норма не может считаться «законом», если она не сформулирована достаточно точно, чтобы гражданин мог регулировать свое поведение: он должен суметь предвидеть с той степенью точности, которая разумно обоснована при данных обстоятельствах, возможные последствия тех или иных действий, т.е. применение закона должно быть предсказуемым;

5) ограничения должны быть необходимы в демократическом обществе; термин «необходимо» не является синонимом слова «незаменимо» и не обладает гибкостью выражения «допустимо», «обычно», «целесообразно», «разумно», «желательно», а подразумевает существование «неотложной социальной потребности»;

6) ограничение должно быть соразмерно преследуемой правомерной цели;

7) наибольшие ограничения на свободу слова, и, следовательно, на информацию, налагает государственная монополия; далеко идущий характер подобных ограничений означает, что они могут быть оправданы только в случае особой необходимости;

⁷⁶ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31536675 Подмарев А.А. Ограничение права на информацию: правовые позиции Европейского суда по правам человека

8) реклама может быть подвергнута ограничениям, в особенности для того, чтобы предотвратить недобросовестную конкуренцию или появление недостоверной либо вводящей в заблуждение рекламы.

Приведенный перечень правовых позиций Европейского Суда по вопросу о возможных ограничениях права на информацию не является исчерпывающим, поскольку решения Суда по данной проблеме выносятся и в настоящее время, и будут, без сомнения, выноситься и в будущем.

При этом необходимо учитывать, что ограничение права на информацию в демократическом обществе - это исключение из правил, а не само правило, поскольку свобода информации - одно из необходимых условий существования подлинной демократии. Задача национального законодателя и правоприменителя - обеспечение свободы информации, а не ее ограничение. В любом случае, как отмечает Европейский Суд, «необходимость любых ограничений должна быть убедительно подтверждена»⁷⁷.

4. ПРАКТИЧЕСКИЕ КЕЙСЫ ПО ТЕМЕ ДОСЬЕ

Как уже указывалось выше, казахстанские чиновники, основываясь на имеющихся нормах законодательства, регулярно и в массовом порядке отказывают заявителям в предоставлении документов, которые они считают служебными и внутренними. Причем такая позиция характерна для представителей всех ветвей власти - исполнительной, законодательной и судебной.

Ее наглядным примером является Письмо Руководителя Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан К. Нурпеисова от 25 декабря 2012 года № 12-9-30/2485-1⁷⁸. В нем содержится ответ на просьбу заявителя в доступе к электронным материалам, относящимся к законопроекту «О телерадиовещании», принятому 18.01.2012. Ранее им были направлены соответствующие обращения в Министерство культуры и информации Республики Казахстан, руководителю аппарата Мажилиса Парламента РК и заместителю руководителя аппарата Сената Парламента РК, которые были оставлены без удовлетворения. Заявитель указал, что согласно статье 20 и 24 регламента Сената РК в памяти электронной системы должны храниться следующие материалы: результаты регистрации, записи на выступления и внесение запросов, результаты голосования и другие данные о ходе заседания Сената, все выше перечисленные документы не относятся к секретным документам, которые перечислены в главах 3 и 4 закона о Государственных секретах, а также не являются стенограммами заседания, которые в соответствии с пунктом 13 регламента парламента РК могут быть выданы депутатам, представителям Президента и Правительства по их просьбе Аппаратами Палат.

Таким образом, в отсутствие других ограничивающих законов и норм Республики Казахстан и на основании статьи 20 пункта 2 Конституции Республики Казахстан, дающие право каждому на свободу доступа к информации и согласно статье 18 пункта 3 Конституции Республики Казахстан, в соответствии с которой, государственные органы и должностные лица обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации, он просил удовлетворить заявление.

Аппарат Сената Парламента Республики Казахстан, в ответ на это сообщил, что информация и сведения, которые запрашиваются в обращении, используются в законотворческой деятельности депутатов Парламента, результатом которой являются

⁷⁷ Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Фогт против Германии» от 26.09.1995 г. /Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. Т.2. - М., 2000. - С. 108

⁷⁸ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31669718

законы Республики Казахстан. Следовательно, документы, используемые в организации внутренней работы Парламента, и порядок законодательной деятельности депутатов Парламента интересов физических и юридических лиц не затрагивают. На основании изложенного, а также поскольку запрашиваемые Вами сведения относятся к служебной информации, ее предоставление не представляется возможным.

В ряде случаев, исполнители с целью уйти от ответа на неудобный вопрос, идут на прямой обман. Например, в Ответе Министра национальной экономики РК от 26 августа 2015 года на вопрос от 21 августа 2015 года № 300089 (e.gov.kz)⁷⁹ на вопрос с просьбой подсказать - где, на каком сайте, в каких изданиях можно ознакомиться с текстами постановлений Главного государственного санитарного врача за 2015 год. Заявителю сообщили: «Постановления Главного государственного санитарного врача Республики Казахстан размещены в подразделе «Приказы Комитета и Постановления Главного государственного санитарного врача РК раздела «Нормативно-правовая база» на официальном интернет-ресурсе Комитета (<http://kzpp.gov.kz>)».

Однако, как видно из приложенного скрина с сайта Комитета, там указанных постановлений нет вообще.

Следует также упомянуть, что чиновники, ловко жонглируя между понятиями нормативный правовой и правовой акт, отказывают заинтересованным лицам в доступе к определенным видам документов, ссылаясь на то, что законодательство не обязывает публиковать правовые акты. Ее ярко демонстрирует, например, Ответ Министерства юстиции РК на вопрос от 6 апреля 2013 года № 9134 (<http://www.adilet.gov.kz>)^[21]. В ответ на просьбу опубликовать на сайте Регламент Министерства юстиции РК, данное министерство ответило: «...сообщаем, что в соответствии со статьей 4 Закона «Об административных процедурах» регламент Министерства юстиции Республики Казахстан относится к правовым актам индивидуального применения, регулирующим внутренний порядок деятельности государственного органа и его структурных подразделений. При этом необходимо отметить, что вышеуказанным Законом не предусмотрены требования к опубликованию правовых актов». К слову, в 2015 году, министерство зарегистрировало и опубликовало данный регламент.

⁷⁹ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33454901

Показательно также **Письмо Национального Банка Республики Казахстан от 30 июня 2014 года № 21-0-34/67-ФЛ/С-2352** по информации о девальвации тенге 2014 года, имевшей большой общественный резонанс. В ответ на просьбу интернет-проекта «Юристы за соблюдение законов» сообщить, каким актом было оформлено (утверждено) решение о февральской девальвации тенге и ознакомить с текстом этого решения, был получен ответ Нацбанка от 7 апреля 2014 года № 10017/12/ФЛ-С-486, где утверждалось, что «...корректировка обменного курса (девальвация) рассматривается как инструмент центральных банков по управлению национальной валютой и для ее проведения не требуется принятие какого-либо нормативного правового акта». Хотя вопрос задавался не про нормативный правовой, а про любой акт. В последующем юристам стало известно, что акт о проведении девальвации был, это решение Правления Национального Банка РК от 11.02.2014 года за № 19 о корректировке обменного курса (девальвации). Таким образом, вышеуказанным ответом Нацбанка заявитель, а также участники Интернет-проекта «Юристы за соблюдение законов» были намеренно введены в заблуждение. В связи с чем, была вновь изложена предоставить текст постановления Правления НБ РК от 11.02.2014 года за № 19, а также привлечь к ответственности лиц, предоставивших некорректный ответ от 7 апреля 2014 года. В ответ на это Нацбанк сообщил, что: «Согласно пункту 1 статьи 4 Закона РК «Об административных процедурах» (далее - Закон), государственные органы и должностные лица при осуществлении государственных функций и должностных полномочий принимают решения путем издания правовых актов. В соответствии с пунктом 6 статьи 11 Закона решения, принятые на заседании, оформляются в соответствии с регламентом коллегиального государственного органа постановлениями и доводятся до сведения исполнителей. В случае необходимости разрабатывается и утверждается план мероприятий по реализации принятых решений, устанавливается контроль за их исполнением. В связи с чем, принятое Национальным Банком решение о корректировке обменного курса тенге было доведено до сведения исполнителей, ответственных за его исполнение, а именно структурных подразделений Национального Банка. При этом **Закон не предусматривает необходимость его доведения до неограниченного круга лиц**». После этого немудрено, что и по девальвации 2015 года общественности никаких актов представлено не было.

Случаи обращения граждан в судебные органы по рассматриваемым вопросам достаточно немногочисленны.

Здесь можно привести, например, Постановление надзорной судебной коллегии по гражданским и административным делам Верховного Суда Республики Казахстан от 2 февраля 2012 года № 3г-315-12⁸⁰ по гражданскому делу по заявлению главного редактора Бурлуцкой Е.В. и журналиста Тайшиевой А.А. газеты «Вечерний Талдыкорган» на неправомерные действия должностного лица, выразившиеся в непредоставлении информации.

Бурлуцкая Е.В. и Тайшиева А.А. обратились в суд с приведенными требованиями, мотивируя тем, что 7 апреля 2011 года на имя начальника ГУ «Управление государственного архитектурно-строительного контроля» направили запрос с просьбой предоставить информацию «каким (указать наименование предприятия и контактный телефон) строительным предприятиям области выданы приложения к государственной лицензии сроком на 5 лет». В этом им было отказано, что, считают, нарушает их права как журналистов на получение информации просили удовлетворить заявление. Решением Талдыкорганского городского суда от 03 июня 2011 года, оставленным без изменения постановлением апелляционной судебной коллегии Алматинского областного суда от 29 июля 2011 года и постановлением кассационной судебной коллегии Алматинского областного суда от 01 сентября 2011 года, в удовлетворении заявления отказано.

⁸⁰ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31228869

Изучив материалы дела и проверив доводы ходатайства, оснований для возбуждения надзорного производства Верховный суд не усмотрел, указав следующее.

В соответствии с пунктами 3 и 8 статьи 11 Закона Республики Казахстан «О частном предпринимательстве» (далее - Закон), порядок отнесения информации к категориям доступа, условия хранения и использования информации, составляющей коммерческую тайну, определяются субъектом частного предпринимательства. Любая информация о субъекте частного предпринимательства, полученная государственным органом в ходе реализации возложенных на него функций, не подлежит разглашению и распространению, за исключением случаев передачи информации другому государственному органу в соответствии с законами Республики Казахстан.

Установлено, что 07 апреля 2011 года журналистами газеты «Вечерний Талдыкорган» на имя начальника ГУ «Государственный архитектурно-строительный контроль» направлен запрос о предоставлении информации «каким строительным предприятиям области выданы приложения к государственной лицензии сроком на 5 лет с указанием наименования предприятия и контактного телефона».

Согласно ответу за № 1143 от 14 апреля 2011 года ГУ «Управление государственного архитектурно - строительного контроля Алматинской области» в предоставлении запрашиваемой информации отказано со ссылкой на пункт 8 статьи 11 приведенного Закона, поскольку ГУ «Управление государственного архитектурно - строительного контроля Алматинской области» является лицензиаром, в этой связи не имеет права давать любую информацию о субъекте частного предпринимательства, полученную им в ходе реализации возложенных на него функций.

Однако Бурлуцкая Е.В. и Тайшиева А.А. не представили доказательств о наличии редакционного поручения для проведения, как утверждали в суде, журналистского расследования и в запросе не указали причину необходимости получения ими запрашиваемой информации.

Решением Районного суда № 2 Алмалинского района города Алматы от 15 декабря 2014 года № 2-6911\14 в удовлетворении требований Диденко Андрея Владимировича к Министерству внутренних дел РК об обязанности устранить допущенное нарушение прав, свобод и охраняемых интересов, обязанности предоставить законный ответ, признать ответы (отказы) незаконными - было отказано в полном объеме.

Из представленных в суде документов следует что, 02.10.2014 г. адвокат Диденко А.В. действующий в интересах Диденко (Здановская) И.В. обратился в адрес ответчика с адвокатским запросом, в которой просил предоставить следующую информацию - предоставить сведения в отношении Штауберг Евгения Валентиновича - сведения об ИИН, адресе регистрации, адресе проживания (отбывания наказания), о возможной смене имени, отчества, фамилии, о нахождении или выезде с территории РК.

17.10.2014 г. заявителю отказано в предоставлении запрашиваемой информации, на основании того что, запрашиваемые сведения содержащиеся в национальных реестрах идентификационных номеров, кроме информации, являющейся общедоступной не подлежит разглашению. 21.10.2014 г. заявитель вновь обратился в адрес ответчика с заявлением в котором просил предоставить ответ на ранее направленный адвокатский запрос. 04.11.2014 г. заявителю вновь отказано в предоставлении запрашиваемой информации на основании того что, запрашиваемая информация относится к персональным данным ограниченного доступа.

Согласно ст. 1, 4 Закона РК «О национальных реестрах идентификационных номеров» - национальные реестры идентификационных номеров - информационные системы,

предназначенные для осуществления регистрационного учета индивидуальных и бизнес идентификационных номеров.

Создание и ведение национальных реестров идентификационных номеров, формирование идентификационного номера осуществляется в соответствии с принципами законности, единства, обязательности, уважения и защиты прав и свобод граждан, конфиденциальности, обеспечения целостности и сохранности электронных информационных ресурсов.

Заявитель Диденко А.В. заявленные требования мотивирует тем, являясь представителем, адвокатом взыскателя Диденко (Здановская) И.В. вправе получить запрашиваемую информацию касательно должника.

Действительно согласно ст. 14 Закона РК «Об адвокатской деятельности» адвокат выступая в качестве защитника или представителя, правомочен запрашивать и получать во всех государственных органах и негосударственных организациях сведения, необходимые для осуществления адвокатской деятельности.

Статья 11 Закона РК «О национальных реестрах идентификационных номеров» гласит что сведения, содержащиеся в национальных реестрах идентификационных номеров, кроме информации, являющейся общедоступной, не подлежат разглашению за исключением случаев предоставления сведений: 1) регистрирующим органам в целях поддержания актуального состояния данных информационных систем национальных реестров идентификационных номеров на основании письменного разрешения уполномоченного органа; 2) органами осуществляющими в соответствии с законом уголовное преследование; судам в ходе рассмотрения дел об определении ответственности за преступления и иные правонарушения; в иных случаях, предусмотренных законами РК.

Информация, касающаяся физического или юридического лица, за исключением общедоступной информации, не может быть предоставлена другому лицу без письменного согласия физического или юридического лица.

Вместе с тем адвокат правомочен запрашивать информацию, касающуюся лица, обратившегося за помощью, тогда как заявитель просит предоставить сведения которые относятся к персональным данным ограниченного доступа и не в отношении лица интересы которого представляет по исполнительному производству (взыскателя Диденко (Здановская) И.В.), а в отношении третьего лица (должника Штауберг Е.), в связи с чем суд считает отказ ответчика в предоставлении запрашиваемой информации является обоснованным.

Доводы заявителя о том, что из-за не предоставления ответчиком сведениями необходимых для оказания юридической помощи Диденко (Здановская) И.В.), с которой заключен договор на оказание юридической помощи не имеет возможности оказать полноценную юридическую помощь суд так же находит не состоятельными так как запрашиваемую информацию вправе получить судебный исполнитель в чьем производстве находится исполнительное производство о взыскании суммы с Штауберг Е. в пользу Здановской И.В. при исполнении судебного решения, путем направления соответствующего запроса в уполномоченный орган.

Постановлением апелляционной инстанции суда города Астаны от 21 апреля 2011 года № 2а-1047-11 Решение Алматинского районного суда г. Астаны от 08 февраля 2011 года по гражданскому делу по иску Абдилова Онайбека Нурасыловича к Министерству Внутренних Дел Республики Казахстан о признании незаконным приказа об освобождении, восстановлении в должности, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда было оставлено без изменения.

Истец обратился в суд с иском к Министерству Внутренних Дел Республики Казахстан (далее МВД РК) о признании незаконным приказа об освобождении, восстановлении в должности, обосновывая свои требования тем, что приказом от 07.07.2010 г. на основании решения оперативного совещания ДВД Мангистауской области от 28.06.2010 г. и представления начальника ДВД от 29.06.2010 г. он привлечен к дисциплинарной ответственности и освобожден от занимаемой должности заместителя начальника ДВД по кадрам Мангистауской области с оставлением в резерве. Основанием для его освобождения послужил факт того, что подполковник полиции Толеугалиева Г. по указанию начальника ДВД Мангистауской области и по согласованию с первым заместителем начальника Саденовым Е. провела брифинг, передав журналистам информацию, которая содержала оперативные сведения из спецсообщения, направленного в МВД РК о задержании заключенных, совершивших побег из учреждения ГМ 172/1 г. Актау. Руководство решило, что на брифинге журналистам были переданы сведения, будоражащие население, так как в них содержалась ограниченная для использования информация, а он как заместитель начальника ДВД, не осуществил должный контроль по проведению брифинга. В связи с чем оперативным совещанием было решено направить предложение в МВД РК о привлечении к дисциплинарной ответственности Абдилова О.Н. и направлено представление начальника ДВД.

В суде было озвучено, что МВД РК от 22.04.2009 г. Вице-Министром МВД Саванковым А. поручено в целях недопущения передачи представителями иных организации, физическим и юридическим лицам недостоверных и не объективных сведений об оперативно-служебной деятельности подразделений МВД: передача вышеуказанных сведений, в том числе по расследуемым уголовным делам в средствах массовой информации допускается только через Департамент языковой политики и информации и его подразделения на местах, а также по согласованию с руководителями заинтересованных служб.

Повторное сообщение от 20.05.2009 г. с МВД РК, за подписью вице-министра поступило в ДВД Мангистауской области, согласно которому требуется при передаче в СМИ сведений о служебной деятельности, особенно о раскрытии преступлений, расследовании уголовных дел, пресс-релизы и тексты выступлений согласовывать с Департаментом языковой политики и информации МВД и его подразделениями на местах, руководством ДВД и заинтересованных служб.

В соответствии с приказом № 675 от 13.12.2004 г. «Об утверждении Перечня служебных сведений ограниченного распространения в системе органов Внутренних дел Республики Казахстан», а именно п.п. 106, 107 предусмотрено, что сведения об оперативно-тактических нормативах, боевых возможностях, оперативном построении, способах и формах ведения операции; сведения о взаимодействии Пограничной службы КНБ, Вооруженных Сил РК, МЧ РК с подразделениями органов внутренних дел при планировании, выполнении служебно-боевых задач, без раскрытия планов применения, относятся к сведениям ограниченного распространения.

Так судом установлено, что в пресс-релизе Толеугалиевой Г. действительно отражена информация, подпадающая под указанные пункты приказа, и относится к информации ограниченного распространения, поскольку содержит сведения о подразделениях специального назначения, боевых машинах, а также слова «Аллаху-Акбар», не соответствующие действительности.

5. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПО НОВОЙ РЕДАКЦИИ НОРМ ПРОЕКТА ЗАКОНА РК «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ»

п/п	Структурный элемент	Редакция проекта	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Обоснование
	Статья 5	<p>Статья 5. Ограничение права на доступ к информации</p> <p>Право на доступ к информации может быть ограничено только законами и лишь в той мере в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.</p>	<p>Изложить в следующей редакции:</p> <p>«Статья 5. Ограничение права на доступ к информации</p> <p>1. Право на доступ к информации распространяется на всю информацию, которой владеют обладатели информацией, и может быть ограничено только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения и только на срок, не больший, чем это необходимо для их защиты.</p> <p>2. Бремя доказывания законности, соразмерности и необходимости любых ограничений лежит на обладателе информации, который стремится не допустить ее раскрытие.</p> <p>3. Доступ к информации должен предоставляться даже в случаях, когда он ограничен законами, если общественный интерес к данной информации превышает заинтересованность обладателя информации в таком ограничении.</p> <p>Общественный интерес носит преимущественный характер в случаях, если доступ к информации:</p> <p>1. позволит внести важный вклад в обсуждение вопросов, имеющих значение для всего общества;</p> <p>2. будет способствовать участию общественности в управлении делами государства;</p> <p>3. позволит вскрыть правонарушения и</p>	<p>Лоскутов И.Ю.</p> <p>В целях приведения в соответствие с передовой международной практикой по данному вопросу.</p>

			<p>преступления, их умышленное сокрытие;</p> <p>4. позволит усилить ответственность должностных лиц за ведение государственных дел в целом и за использование государственных средств, в частности;</p> <p>5. будет полезным для здоровья или безопасности населения.</p> <p>4. Никто не может быть наказан за доведение до сведения общественности информации ограниченного доступа, если ее разглашение не затрагивает и не может затронуть законные интересы, указанные в пункте 1 настоящей статьи, либо если общественный интерес к ознакомлению с информацией превышает ущерб, который может нанести разглашение информации.</p> <p>5. В случае законного ограничения доступа к части информации, содержащейся в документе, обладатель информацией должен, тем не менее, предоставить доступ к остальной информации, содержащейся в документе. Любые пропуски в документе должны быть четко обозначены. В то же время, если содержание сокращенного варианта документа вводит в заблуждение или является бессмысленным, в доступе к документу может быть отказано».</p>	
--	--	--	---	--

Август 2015 г.

**ЗИНОВИЧ Татьяна,
Заместитель директора
Центра исследования правовой политики**

Вопросы ответственности на нарушения права на доступ к информации⁸¹

ВВЕДЕНИЕ

Право на доступ к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, уже давно признано фундаментальным правом человека. Продвижению права на доступ к информации, содействовали как базовые международные документы⁸² по правам человека, так и региональные международные документы⁸³, договорные органы и специальные докладчики⁸⁴.

Серьезный вклад в развитие права на доступ к публичной информации внес Аrticle 19, разработавший общие Принципы законодательства о свободе информации⁸⁵ и Модельный закон «О свободе информации»⁸⁶.

Казахстан, как и многие страны, закрепил, что право на информацию является фундаментальным правом человека. Это положение нашло признание в ч. 2 ст. 20



Настоящее исследование подготовлено Татьяной Зинович, исполняющая обязанности директора Центра исследования правовой политики (LPRC), при содействии Офиса программ ОБСЕ в Астане. Мнения, изложенные в настоящем исследовании, отражают точку зрения автора и не обязательно совпадают с точкой зрения Офиса программ ОБСЕ в Астане.

⁸¹

⁸² Резолюция 59(1) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1946 года, Всеобщая Декларация прав человек (ВДПЧ), принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году (Резолюция 217 А (III), 10 декабрь 1948), Международный пакт ООН о гражданских и политических правах (Резолюция Генеральной Ассамблеи 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 г. Республика Казахстан ратифицировала этот пакт 24 января 2006 г.), Замечание общего порядка №34» Комитета ООН по правам человека по вопросу свободы выражения (статья 19) (CCPR/C/GC/34 от 21 июля 2011 г.) и т.п.

⁸³ Европейская Конвенция по защите прав человека и фундаментальных свобод (ЕКЗПЧ) (Е.Т.С. №5, принят 4 ноября 1950 года, вступил в силу 3 сентября 1953 года), Заключительный документ третьего Венского совещания, Вена от 15 января 1989 г., документ Копенгагенского совещания в рамках Конференции по вопросам человеческого измерения ОБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 г.) и т.п.

⁸⁴ Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение (был назначен резолюцией 1993/45 Комиссии по правам человека), Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнения и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧ).

⁸⁵ Право граждан на доступ к информации. Принципы законодательства о свободе информации. Аrticle 19. URL: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/foi-the-right-to-know-russian.pdf>

⁸⁶ Модельный закон «О свободе информации». URL: http://www.unesco.kz/ip/countries/freedom_of_information_law_model.htm

Конституции РК: «Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом»⁸⁷.

Практическая реализация свободы информации обеспечивается путем правовой регламентации в специальных законах. История подобных законов насчитывает более 200 лет. И хотя подобные законы в странах мира существовали давно, лишь за последнее 25 лет наблюдается активное принятие и разработка наиболее прогрессивных законов соответствующих международным стандартам.

Целый комплекс международных стандартов, формирует понимание содержания права на свободу информации. В 2000 г. Специальный докладчик ООН по свободе мнения и самовыражения в своем Ежегодном отчете привел детальные Стандарты ООН⁸⁸, которым должно соответствовать законодательство о свободе информации. Более подробно эти стандарты были раскрыты в Рекомендациях Комитета министров Совета Европы 2002 года, которые содержат список приемлемых целей, которые могли бы обосновать исключения из правила доступа⁸⁹. Ценные дополнения к стандартам были внесены в Орхусской конвенции⁹⁰.

Невзирая на различия и индивидуальный подход в разных странах к законодательству о доступе к информации, существуют общие тенденции формирующие режим свободы информации. Выработанные законодателями разных стран подходы и стандарты национального законодательства, основаны на принципе максимального раскрытия информации.

Однако следует учитывать, что ст. 19 (3) МПГПП предусматривает, что пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Данный постулат ограничений признан в различных региональных документах, национальных конституциях и международной юриспруденцией⁹¹.

В основе любого законодательства о свободе информации должен лежать принцип максимального раскрытия. «Принцип максимального раскрытия включает в себя обоснование самого законодательства о свободе информации, и вариант такого обоснования четко заявлен в целом ряде национальных законов. Важный аспект данного принципа, которому также уделяется большое внимание в национальных законах, заключается в том, что тот орган, который хотел бы отказать в доступе к информации, обязан доказать законность такого отказа, его превосходство над презумпцией открытости»⁹².

⁸⁷ Конституция Республики Казахстан, принята на референдуме 30 августа 1995 г.; поправки в Конституцию были внесены в 2011 г.

⁸⁸ Отчет Специального докладчика *Продвижение и защита права на свободу мнения и самовыражения*. Док. ООН, E/CN.4/2000/63, 18 января 2000, параграф 44.

⁸⁹ Рекомендация R(200)2 Комитета министров странам членам в отношении доступа к официальным документам, принятая 21 февраля 2002 года. См. Принцип IV.

⁹⁰ Док. ООН ESE/CEP/43, принят на Четвертой конференции министров в рамках процесса «Окружающая среда для Европы», 25 июня 1928 года, вступил в силу 30 октября 2001 года.

⁹¹ В соответствии с этими положениями, ограничения должны пройти строгую трехстороннюю проверку. См. *Муконг против Камеруна*, мнение, сформированное Комитетом ООН по правам человека 21 июля 1994 года, №458/1991, параграф 9.7.

⁹² Свобода информации. Сравнительное правовое исследование. Тоби Мендел. URL: www.unesco.kz/publications/ci/freed_inform_ru.doc

Этот принцип предполагает максимальное покрытие субъектов владеющих информацией. Это означает, что ни один государственный орган не должен быть исключен из сферы действия закона. Кроме всего прочего государственные компании и частные субъекты рынка должны входить в этот перечень, поскольку получают существенную государственную финансовую поддержку или выполняют государственные функции. При этом вопросы секретности должны покрываться разумным режимом исключений.

Этот режим предполагает, четкую формулировку исключений, их строгую проверку на соответствие государственным и общественным интересам. Это предполагает наличие презумпции в пользу раскрытия информации, что с вою очередь подразумевает, что ответственность за доказывание секретности будет нести орган, отказывающий в доступе к к информации определенного рода ссылаясь на законное ее утаивание.

Упомянутая ранее ст. 19 МПГПП, определяет трехстороннюю проверку информации:

- 1) Информация должна относиться к законной цели, обозначенной в законе. Это предполагает, что закон должен содержать перечень целей по ограничению /утаиванию информации.⁹³
- 2) Раскрытие должно быть чреватым существенным вредом для этой цели. В этой части необходимо учитывать существование законных исключений, которые касаются конфиденциальной информации и тайн, предусмотренных законом.
- 3) Данный вред должен быть больше, нежели государственный интерес обладания данной информацией. И в этой части необходимо, чтобы государство признало превосходство общественного интереса.

В Казахстане, как и в большинстве стран, не принявших или недавно принявших законы о доступе к информации, существует глубоко укоренившаяся культура секретности правительства, основанная на длительной практике и отношениях. Искоренение этой практики не гарантировано лишь принятием прогрессивного закона. Для этого потребуются как минимум масштабное переобучение должностных лиц, введение возможной отчетности об исполнении закона, как инструмента государственного надзора, формирование соревновательности путем выявления наиболее и наименее успешных примеров.

Но, самыми эффективным способом и действенным механизмом для продвижения открытого правительства, будет являться введение системы сдержек и противовесов. Это предполагает законодательное закрепление независимого механизма по рассмотрению фактов нарушений закона о доступе к информации и уголовной/административной ответственности для тех, кто сознательно ограничивает, либо затрудняет доступ к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов.

Данное заключение посвящено оценке положений проектов законов Республики Казахстан «О доступе к информации» и ««О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации» посвященных вопросам обжалования действий (бездействий) должностных лиц, решений обладателей информации, а также ответственности за нарушения права на доступ к информации.

⁹³ Рекомендации Совета Европы включают следующие возможные причины для ограничения раскрытия (IV. *Возможные ограничения доступа к официальным документам*): Страны члены могут ограничивать право доступа к официальным документам. Ограничения должны быть четко обозначены в законе, быть необходимыми в демократическом обществе и быть соизмеримыми с целью их защиты: Национальная безопасность, оборона и международные отношения; Общественная безопасность; Профилактика, расследование и судебное преследование за преступную деятельность; Частная жизнь и другие законные частные интересы; Коммерческие и другие экономические интересы, будь то частные или государственные; Равенство сторон в случае судебных разбирательств; Природа; Инспекция, контроль и курирование органами государственной власти; Экономическая, монетарная и валютная политика государства; Конфиденциальность обсуждений внутри или между органами государственной власти в ходе внутренней подготовки какого-либо вопроса.

1. ВОПРОСЫ ОБЖАЛОВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ/БЕЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, РЕШЕНИЙ ОБЛАДАТЕЛЕЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

Одним из принципов свободы информации является **Процесс, направленный на облегчение доступа**⁹⁴, который предполагает, что закон должен предусматривать различные возможности для обжалования. Многие законы зарубежных государств предусматривают внутреннюю апелляцию в вышестоящие инстанции, внутри государственного органа получившего запрос. Эксперты в целом указывают на то, что такой подход является полезным при устранении ошибок и обеспечении внутренней последовательности.⁹⁵

В нашем случае законодатель предусмотрел такую возможность в ст. 18 проекта закона РК «О доступе к информации»⁹⁶, которая гласит: «1. Решение, принятое по результатам рассмотрения запросов, может быть обжаловано в вышестоящий государственный орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд. 2. Жалоба на действия (или бездействие) должностных лиц, а также на решения государственных органов подается вышестоящему должностному лицу или органу либо в суд не позднее трех месяцев, когда гражданину стало известно о совершении действия или принятии решения соответствующим должностным лицом или органом. Пропущенный для обжалования срок не является основанием для государственного органа или должностного лица либо суда к отказу в принятии жалобы. Причины пропуска срока выясняются при рассмотрении жалобы по существу и могут являться одним из оснований к отказу в удовлетворении жалобы».

Положения данной статьи полностью соответствуют Конституции Республики Казахстан, которая в ч.ч. 1 -2 ст. 13 предусматривает, что «1. Каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону. 2. Каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод».

Такой подход, бесспорно является целесообразным, поскольку именно суды обладают властными полномочиями по установлению справедливости по спорным вопросам.

Однако самым слабым местом в предлагаемом законе является отсутствие норм о независимом органе апелляции. Введение такого органа гарантирует беспристрастное рассмотрение жалоб в отношении решений, принятых по результатам рассмотрения запросов и в отличие от судебной процедуры экономии времени и финансовых средств пользователя информации. Этот важный аспект нашел отражение в большинстве международных стандартов⁹⁷.

Сравнительное правовое исследование показало, что большинство стран, принявших законодательство о доступе к информации, ввели положения о независимом органе

⁹⁴ Принцип 5. *Право общества знать: Принципы законодательства о свободе информации* (Принципы Article 19) Лондон, 1999 г. Данные принципы предлагают стандарты наилучшей практики создания законодательства о свободе информации, основаны на международном и региональном законе и стандартах, развивающейся государственной практике (как это отражено, *inter alia*, в национальных законах и решениях национальных судов), а также общих принципах закона, признанного сообществом наций.

⁹⁵ С. 45. Свобода информации. Сравнительное правовое исследование. Тоби Мендел. URL: www.unesco.kz/publications/ci/freed_inform_ru.doc

⁹⁶ Статья 18. Обжалование решений, принятых по результатам рассмотрения запросов.

⁹⁷ Стандарты ООН, Орхусская конвенция, Рекомендация IX CE.

административной апелляции.⁹⁸ Часть стран предпочли создать совершенно новый орган (Федеральный институт доступа к информации, Комиссар по доступу к информации), а часть наделили полномочиями по рассмотрению жалоб уже имеющиеся структуры (Омбудсмен, Комиссия по правам человека). В Кыргызстане например, предусмотрели, что отказ в предоставлении информации, а также иные действия и решения ответственного лица, нарушающие требования Закона КР по выбору лица, запрашивающего информацию, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу, Омбудсмену (Акыйкатчы) Кыргызской Республики либо в судебном порядке в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.⁹⁹

В целом не так важна форма, сколько то, что этот орган будет иметь институциональную и операционную независимость и будет надежно защищен от политического вмешательства.

Перечень полномочий такого органа может быть весьма широким.¹⁰⁰ Важно, что такие органы имеют полномочия проводить расследования фактов нарушений права на доступ к

⁹⁸ Свобода информации. Сравнительное правовое исследование. Тоби Мендел. URL: www.unesco.kz/publications/ci/freed_inform_ru.doc

⁹⁹ Ст. 35 Закона Кыргызской Республики "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики", Указ № 240 2007-5-8 от 8 мая 2007 года N 240.

¹⁰⁰ Например, руководитель мониторинговой группы ОЭСР по Казахстану Дмитро Котляр в Анализе проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к информации», подготовленном в июне 2015 г. для Центра исследования правовой политики обозначил следующее: «К функциям такого органа обычно относят: рассмотрение жалоб на нарушение закона о доступе к информации; проверка деятельности обладателей на соответствие законодательству о доступе к информации; повышение информированности о механизмах реализации права на доступ к информации, предоставление разъяснений и рекомендаций; обучение по вопросам доступа к информации; подготовка ежегодного отчета о состоянии реализации права на доступ к информации; подготовка предложений по реформированию законодательства в сфере доступа к информации. В полномочия такого органа рекомендуется включить: рассмотрение предложений, жалоб и иных обращений по вопросам соблюдения законодательства о доступе к информации и принятие решений по результатам их рассмотрения; проведение на основании обращения или по собственной инициативе проверок соблюдения обладателями законодательства о доступе к информации с доступом в помещения, где осуществляется хранение и обработка информации; получение по своему требованию и доступ к любой информации (документам) во владении обладателя, которая необходима для осуществления контроля за соблюдением права на доступ к информации, в том числе доступ к персональным данным, базам данных, любой информации с ограниченным доступом; получение по своему требованию объяснений обладателей информации, их должностных лиц относительно соблюдения законодательства о доступе к информации; утверждение нормативно-правовых актов в сфере доступа к информации в случаях, предусмотренных законом; по итогам проверки или рассмотрения обращений издание обязательных для выполнения требований (предписаний) касательно предотвращения или устранения нарушений законодательства о доступе к информации, в том числе относительно: предоставления информации заявителю (пользователю);

- формы доступа заявителя к информации;
- ограничения доступа к информации в целях защиты прав третьих лиц;
- платы за предоставление информации (платы за копирование и печать);
- опубликования информации;
- организации работы обладателя с запросами информации и его документами;
- выполнения других требований законодательства о доступе к информации;
- привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц обладателя за нарушение законодательства о доступе к информации;
- внесения изменений или отмены правовых актов обладателя;

подготовка рекомендаций по практическому применению законодательства о доступе к информации, разъяснение прав и обязанностей в сфере доступа к информации; направление обращений с предложениями в государственные органы и органы местного самоуправления касательно принятия или внесения изменений в нормативно-правовые акты по вопросам доступа к информации; привлечение к административной ответственности за нарушение закона о доступе к информации; проведение информационно-разъяснительной работы, просвещения по вопросам доступа к информации; организация обучения государственных служащих и других лиц по вопросам доступа к

информации, включая проведение слушаний, приглашение свидетелей, запросы информации у государственных органов, включая информацию, в доступе к которой было отказано, выносить обязательные для исполнения решения, юрисдикция которых будет обязательна к исполнению всеми обладателями информации, поскольку при необходимости такие решения которые могут быть принудительно осуществлены в судебном порядке.

Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, эксперты Организации экономического сотрудничества и развития, системы ООН в Казахстане, независимые эксперты и общественные организации РК неоднократно, начиная с 2010 г. рекомендовали Казахстану рассмотреть вопрос об учреждении независимого органа по обжалованию в рамках закона «О доступе к информации».¹⁰¹ Однако разработчики закона пока не учли рекомендации в этой части.

Более того, в апреле 2015 г. вышел Приказ **Министра национальной экономики РК, согласно которому была утверждена Дорожная карта на 2015-2017 годы по реализации рекомендаций, представленных Организацией экономического сотрудничества и развития в рамках проекта «Повышение конкурентоспособности посредством реформы государственного сектора».**¹⁰² В качестве проблемы в приказе

информации; обобщение практики применения законодательства о доступе к информации, в том числе на основании ежегодных отчетов обладателей информации; организация исследований по вопросам доступа к информации; участие в работе международных организаций по вопросам доступа к информации, сотрудничество с иностранными органами в сфере доступа к информации». URL: <http://lprc.kz/files/library/240/rus/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B0%20%D0%BE%20%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%B5%20%D0%BA%20%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8.pdf>

¹⁰¹ См.: Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации». Варшава, 16 ноября 2010 г. Заключение №: FOI-KAZ/164/2010 (AT). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30882638; Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации». Варшава, 18 апреля 2012 г. Заключение №: FOI – KAZ/204/2012 (AT). URL: http://www.internews.kz/old/files/ODIHR%20FINAL%20Opinion%20on%20KAZ%20draft%20FoI%20laws_LSU_18%20Apr%202012-RUS.pdf; Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации». Варшава, 29 мая 2015 г. Заключение №: FOI-KAZ/268/2015 [RJU]. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/164646?download=true>; Анализ проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к информации». *Анализ версии проекта от 26.04.2012*. Подготовил Дмытро Котляр, при поддержке Фонда Сорос-Казахстан и Интерньюс – Казахстан. Февраль 2015 г. URL: <http://www.zakon.kz/4693766-analiz-proekta-zakona-respubliki.html>;

Анализ проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к информации», Центр исследования правовой политики. Дмытро Котляр. Июнь 2015 г. URL: <http://lprc.kz/files/library/240/rus/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B0%20%D0%BE%20%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%B5%20%D0%BA%20%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8.pdf>;

Международный круглый стол: «Перспективы расширения права на доступ к информации, форм общественного контроля и противодействия коррупции в Республике Казахстан: рассмотрение законодательных инициатив». 27 февраля 2015 г. Алматы. URL: http://lprc.kz/ru/events/mezhdunarodnyj_kruglyj_stol_perspektivy_rasshirenija_prava_na_dostup_k_informacii_form_obshestvennogo_kontrolja_i_protivodejstviya_korruptcii_v-31.html; Круглый стол на тему «Проект Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» в рамках внедрения «Открытого правительства». 12 июня 2015 г. Астана. URL: http://lprc.kz/ru/events/kruglyj_stol_na_temu_proekt_zakona_respubliki_kazahstan_o_dostupe_k_informacii_v_ramkah_vnedrenija_otkrytogo_pravitelstva-40.html

¹⁰² Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 24 апреля 2015 года № 356 Об утверждении Дорожной карты на 2015-2017 годы по реализации рекомендаций, представленных Организацией экономического сотрудничества и развития в рамках проекта «Повышение

обозначено, что большинство стран ОЭСР ввели должность уполномоченных по доступу к информации и/или обеспечению неприкосновенности частной жизни, которые осуществляют функцию надзора и выступают в роли независимых государственных институтов. Несмотря на то что характер функций таких уполномоченных в разных странах ОЭСР неодинаков, они, как правило, заключаются в оказании содействия гражданам и организациям, которые полагают, что их право доступа к информации было нарушено со стороны государственных органов. В этой части ОЭСР рекомендуется укрепить независимые механизмы обеспечения оперативной, независимой и доступной защиты прав граждан, разрешения споров и жалоб, в том числе с помощью эффективной системы административного права, в целях повышения уровня прозрачности и предсказуемости процессов принятия решений.

В ст. 19 проекта закона РК «О доступе к информации» предусмотрено, что для осуществления общественного контроля за соблюдением законодательства Республики Казахстан о доступе к информации создается консультативно-совещательный орган - Общественный совет по вопросам доступа к информации. Однако его статус консультативно-совещательного органа не позволяет ему использовать в своем арсенале контрольно-надзорные функции, которыми должен обладать независимый орган.

Рекомендации:

Целесообразно до принятия закона «О доступе к информации» в Республике Казахстан рассмотреть вопрос о включении в проект закона положений о независимом органе, которому будут делегированы полномочия по рассмотрению жалоб в отношении действий/бездействия государственных органов и должностных лиц, решений обладателей информации по предоставлению доступа к информации.

При разработке положений регулирующих деятельность независимого органа необходимо обратить внимание на стандарты ООН, ОЭСР в части доступа к информации и рекомендации, высказанные ранее экспертами БДИПЧ ОБСЕ, Системы ООН в Казахстане и ОЭСР.

2. ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Ввиду того, что вопрос о независимом органе, которому будут делегированы полномочия по рассмотрению фактов нарушений права на доступ к информации в проекте закона РК «О доступе к информации» пока не разрешен, целесообразно сфокусироваться на вопросах ответственности в рамках административного и уголовного законодательства, для обеспечения гарантий соблюдения права на доступ к информации и обеспечения судебной системы необходимыми санкционными инструментами. Наличие составов предусмотренных в рамках административно-деликтного и уголовного законодательства позволяет решать государственные задачи по профилактике и предупреждению преступлений и правонарушений, а также по преследованию нарушителей за допущенные нарушения закона.

Поскольку свобода информации и вытекающее из нее право на доступ к информации являются фундаментальным принципом, закрепленным в ст. 20 Конституции РК, то предполагается, что нарушение прав и законных интересов влечет неотвратимую ответственность.

Это в свою очередь подразумевает создание комплекса санкционных мер, направленных на предупреждение совершения и наказания за совершение действий нарушающих право на доступ к информации. Такие меры должны быть предусмотрены как в форме административных правонарушений, так и в форме уголовных правонарушений.

Комплексность и дифференциация санкций обоснована разностью последствий причиняемых совершением правонарушения.

Согласно ч. 1 ст. 25 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (КоАП)¹⁰³: «Административным правонарушением признается **противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие** физического лица или противоправное действие либо бездействие юридического лица, за которое настоящим Кодексом предусмотрена административная ответственность».

Таким образом, ответственность за совершение правонарушения предусмотрена за сам факт нарушения положений законодательства РК. Анализ диспозиций статей Особенной части КоАП, также свидетельствует о логике законодателя в части назначения ответственности за совершение действий/бездействия нарушающих положения законов РК вне зависимости от наличия вреда причиненного этим правонарушением.

В этом, пожалуй, и состоит главное отличие административно-деликтного законодательства от уголовного. Уголовное же правонарушение в Казахстане, будь то уголовное преступление, либо уголовный проступок характеризуются такими квалифицирующим признаками как общественная опасность деяния и наличие вреда. Так согласно ст. 10 Уголовного кодекса РК¹⁰⁴ (УК РК) определяет, в ч. 2, что преступлением признается **совершенное виновно общественно опасное деяние (действие или бездействие)**, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания в виде штрафа, исправительных работ, ограничения свободы, лишения свободы или смертной казни. В ч.3 той же статьи предусмотрено, что уголовным проступком признается **совершенное виновно деяние (действие либо бездействие), не представляющее большой общественной опасности, причинившее незначительный вред либо создавшее угрозу причинения вреда личности, организации, обществу или государству**, за совершение которого предусмотрено наказание в виде штрафа, исправительных работ, привлечения к общественным работам, ареста.

Таким образом, говоря об установлении ответственности за нарушение любого фундаментального права, необходимо исходить из обязанности государства предоставить гарантии его соблюдения посредством создания ответственности за противоправные деяния и отдельно ответственности за эти же, если они повлекли угрозу общественной опасности и причинения вреда. Что в условиях казахстанского законодательства подразумевает наличие самостоятельных статей в особенных частях КоАП и УК РК.

Переходя к анализу положений проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации» можно выделить ряд проблем связанных с установлением ответственности за нарушения права на доступ к информации, которое будет регулироваться отдельным законом РК «О доступе к информации».

¹⁰³ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.08.2015 г.). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399&doc_id2=31577399#pos=89;12&sub_id2=730000&sel_link=1004113259_3

¹⁰⁴ Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.08.2015 г.). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252&doc_id2=31575252#sub_id=1004095980_2&sub_id2=100000&sel_link=1004095980_2

1. Первое, что обращает на себя внимание это отсутствие предложений об установлении уголовной ответственности, что исходя из практики регуляции в Казахстане ответственности за нарушения законодательства не вполне оправдано.

В ст. 1 п. 2) предлагается дополнить КоАП РК новой статьей 456-1 следующего содержания:

«Статья 456-1. Незаконное ограничение права на доступ к информации

1. Представление информации с нарушением установленных законодательными актами Республики Казахстан сроков, либо неправомерный отказ в представлении информации либо предоставление неполной или заведомо ложной информации, либо не размещение в соответствии законодательными актами Республики Казахстан информации на интернет-ресурсе, либо размещение неполной или заведомо ложной информации, а также неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом, –

влекут штраф на должностных лиц в размере тридцати месячных расчетных показателей.

2. Совершение должностным лицом деяний, предусмотренных частью первой настоящей статьи, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам, – влечет штраф в размере ста месячных расчетных показателей».

Как видно, разработчики собрали все возможные на их взгляд, нарушения права на доступ к информации в рамках одной статьи, и кроме того, часть 2 этой статьи предложили наделить квалифицирующим признаком - **причинение вреда правам и законным интересам**. Такой подход противоречит логике казахстанского уголовного и административного законодательства, поскольку наличие вреда уже указывает на необходимость уголовной регуляции.

Поэтому в первую очередь рекомендуется рассмотреть возможность введения уголовно ответственности за нарушения права на доступ к информации. Предложения в отношении предлагаемых изменений и дополнений в проект закона Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации», содержатся в Приложении 1 к настоящему заключению.

2. В целом, подход устанавливающий единую административную ответственность за целый комплекс нарушений, нам не представляется оправданным и целесообразным, поскольку не учитывает особенности законодательства о доступе к информации.

Видится необходимость разграничения составов административных правонарушений связанных с нарушением права на доступ к информации по видам способов обеспечения доступа к информации. В частности, ст. 10 проекта закона «О доступе к информации», предусматривает три основных способа: 1) предоставление информации по запросу; 2) размещение информации в помещениях, занимаемых обладателями информации, и в иных отведенных для этих целей местах, в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации и на интернет-портале открытых данных; 3) обеспечение доступа на заседания коллегий государственных органов и онлайн-трансляцией открытых заседаний Парламента Республики Казахстан или его Палат, местных представительных органов области, города республиканского значения, столицы Республики Казахстан и коллегий государственных органов, проводимых по итогам года, на интернет-ресурсах.

Кроме того отдельно необходимо выделить составы, которые касаются ограничения доступа к информации (см. ст. 5,6 проекта закона «О доступе к информации»).

Предлагаемое разграничение составов обоснованно разницей в тяжести последствий возникающих в результате допущенных нарушений. Так, например не размещение информации способами, предусмотренными пп. 2, 3, 5, 6, 7 ст. 10 законопроекта «О доступе

к информации» не исключает возможности личного обращения пользователя информации по запросу. Таким образом, санкция за нарушения способов размещения информации должна быть значительно ниже, чем в отношении нарушений в предоставлении информации ее обладателем по запросу.

Нарушения же вопросов ограничения доступа к информации, касаются уже нарушения гарантированного государством, закрепленного в ст. 20 Конституции РК и законах Республики Казахстан, фундаментального права каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Что в свою очередь предполагает назначение более сурового наказания, поскольку уже не относится к способам предоставления информации, а является определяющим фактором в обеспечении основных принципов обеспечения доступа к информации, предусмотренных ст. 4 проекта закона «О доступе к информации».

Ввиду этого, на наш взгляд необходимо говорить о дополнении раздела главы 26 КоАП РК сразу несколькими новыми статьями:

- **Статья 456-1. Нарушение обладателями информации порядка предоставления информации предусмотренного законодательством Республики Казахстан;**
- **Статья 456-2. Нарушение обладателями информации порядка размещения информации предусмотренного законодательством Республики Казахстан;**
- **Статья 456-3. Нарушение порядка обеспечения доступа на заседания коллегий государственных органов предусмотренного законодательством Республики Казахстан;**
- **Статья 456-4. Нарушение порядка ограничения права на доступ к информации предусмотренного законодательством Республики Казахстан.**

Такой подход позволяет логически разделить правонарушения в зависимости от способов обеспечения доступа к информации, ограничения доступа к информации и дифференциации санкций за нарушения.

3. На наш взгляд разработчиком предложены неоправданно низкие санкции, предлагаемые по ст. 456-1. Так по части первой предлагается ввести ответственность в виде штрафа на должностных лиц в размере тридцати месячных расчетных показателей. По части второй при наличии вреда правам и законным интересам, – штраф в размере ста месячных расчетных показателей.

Такой подход нам видится неоправданным по двум причинам. Во-первых, речь идет о нарушении фундаментального конституционного права, что в свою очередь предполагает суровость наказания. Предложенный размер санкций не несет в себе превентивную цель по профилактике правонарушения и его рецидивов.

Во-вторых, в ч. 1 предлагаемой статьи речь идет только лишь об ответственности должностных лиц, что не учитывает, того факта, что к обладателям информации согласно ст. 8 проекта Закона РК «О доступе к информации» относят не только органы государственной власти и государственные учреждения, не являющиеся государственными органами, субъектов квазигосударственного сектора но и получателей бюджетных средств в части информации, касающейся использования средств, выделенных из государственного бюджета, субъектов рынка, занимающих доминирующее или монопольное положение – в части информации, касающейся цен на производимые (реализуемые) ими товары (работы, услуги) и юридических лиц, владеющих экологической информацией - в части экологической информации.

А согласно ст. 30 КоАП РК должностными лицами в настоящем Кодексе признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие или осуществлявшие на момент совершения административного правонарушения функции представителя власти либо выполняющие или выполнявшие на момент совершения административного правонарушения организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных учреждениях, субъектах квазигосударственного сектора, органах местного самоуправления.

Таким образом, предлагаемая редакция освобождает от ответственности таких обладателей информации как получателей бюджетных средств в части информации, касающейся использования средств, выделенных из государственного бюджета, субъектов рынка, занимающих доминирующее или монопольное положение – в части информации, касающейся цен на производимые (реализуемые) ими товары (работы, услуги) и юридических лиц, владеющих экологической информацией - в части экологической информации.

Кроме того, поскольку предлагается за эти нарушения ограничиться таким видом административного взыскания, как штраф, необходимо учесть дифференциацию размера штрафа в зависимости от субъекта. Так ст. 44 КоАП РК предусматривает в ч. 2, что размер штрафа, налагаемого на физическое лицо, не может превышать пятьсот месячных расчетных показателей; размер штрафа, налагаемого на должностное лицо, частного нотариуса, частного судебного исполнителя, адвоката, субъектов малого предпринимательства, а также некоммерческие организации, не может превышать семьсот пятьдесят месячных расчетных показателей; размер штрафа, налагаемого на субъектов среднего предпринимательства, не может превышать тысячу месячных расчетных показателей, а размер штрафа, налагаемого на субъектов крупного предпринимательства, не может превышать две тысячи месячных расчетных показателей.

А ст. 28 КоАП РК предусматривает дифференциацию ответственности физических и юридических лиц.

Но и это еще не все! Как нами уже было отмечено, в ч. 2 предлагаемой ст. 456-1 предусмотрена ответственность в связи с квалифицирующим признаком – вредом. Однако исходя из логики КоАП квалифицирующим признаком для назначения более сурового административного взыскания служит – повторное нарушение деяния в течение года после наложения административного взыскания. Подход КоАП нам видится более оправданным, поскольку несет на себе большую нагрузку по предупреждению рецидива правонарушения.

Рекомендации:

Опираясь на положения действующего КоАП РК нам видится возможным предложить следующую редакцию статьи 1 проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации»:

Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан.

1. В Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года:

2) дополнить новой статьей 456-1 следующего содержания:

«Статья 456-1. Нарушение обладателями информации порядка предоставления информации предусмотренного законодательством Республики Казахстан

1. Предоставление информации с нарушением установленных законодательными актами

Республики Казахстан сроков, либо неправомерный отказ в предоставлении информации, либо предоставление неполной или заведомо ложной информации, в случаях, когда такая информация подлежит предоставлению по запросу пользователя информации в соответствии с законодательством Республики Казахстан, –

влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере ста, на субъектов среднего предпринимательства - в размере ста пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере трехсот месячных расчетных показателей.

2. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере ста пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства - в размере двухсот, на субъектов крупного предпринимательства - в размере четырехсот месячных расчетных показателей.

6) дополнить новой статьей 456-2 следующего содержания:

«Статья 456-2. Нарушение обладателями информации порядка размещения информации предусмотренного законодательством Республики Казахстан

1. Не размещение информации, либо размещение неполной или заведомо ложной информации в помещениях, занимаемых обладателями информации и в иных отведенных для этих целей местах, в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации, на интернет-портале открытых данных или иными способами предусмотренными законодательными актами Республики Казахстан -

влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства - в размере семидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере двухсот месячных расчетных показателей.

2. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере семидесяти, на субъектов среднего предпринимательства - в размере ста, на субъектов крупного предпринимательства - в размере трехсот месячных расчетных показателей.

7) дополнить новой статьей 456-3 следующего содержания:

«Статья 456-3. Нарушение порядка обеспечения доступа на заседания коллегий государственных органов предусмотренного законодательством Республики Казахстан

1. Не обеспечение доступа на заседания коллегий государственных органов и онлайн-трансляцией открытых заседаний Парламента Республики Казахстан или его Палат, местных представительных органов области, города республиканского значения, столицы Республики Казахстан и коллегий государственных органов, проводимых по итогам года, на интернет-ресурсах -

влечет штраф на должностных лиц, в размере ста месячных расчетных показателей.

2. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут штраф на должностных лиц в размере двухсот месячных расчетных показателей.

8) дополнить новой статьей 456-4 следующего содержания:

«Статья 456-4. Нарушение порядка ограничения права на доступ к информации предусмотренного законодательством Республики Казахстан

1. Неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом -

влечет штраф в размере от трехсот до пятисот месячных расчетных показателей.

2. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - влекут штраф в размере от пятисот до семисот пятидесяти месячных расчетных показателей.

3. ВОПРОСЫ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

1. В предыдущих разделах мы обосновали необходимость введения уголовной ответственности за правонарушения права на доступ к информации.

Предлагаемые изменения обоснованы как особенностями национального законодательства, так и международными стандартами. Как было отмечено в заключениях БДИПЧ 2010, 2012 и 2015 гг.¹⁰⁵, серьезные правонарушения, которые препятствуют доступу к публичной информации, такие как препятствование доступу к информации или уничтожение записей, должны рассматриваться как уголовные преступления. Ввиду того, что уголовные положения влекут за собой уголовные санкции, они должны быть четкими и конкретно указывать, какие именно виды поведения влекут за собой какие именно санкции.

И хотя УК РК предусматривает ряд статей направленных на борьбу с правонарушениями по вопросам информации¹⁰⁶, а также предусматривающих персональную ответственность должностных лиц и злоупотребление полномочиями¹⁰⁷, тем не менее, все они не покрывают комплекс возможных нарушений связанных с доступом к информации.

В связи с этим рекомендуется ввести специальную уголовную ответственность за нарушения права на доступ к информации с учетом особенностей законодательства о доступе к информации в тех случаях, когда деяния влекут **угрозы/вред общественной опасности, причинения вреда личности, организации, обществу или государству.**

Поскольку речь идет о нарушении конституционных прав граждан предусмотренных ст. 20¹⁰⁸ и 33¹⁰⁹ Конституции РК, рекомендуется внести дополнения в **Главу 3 УК РК: Уголовные**

¹⁰⁵ См.: Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации». Варшава, 16 ноября 2010 г. Заключение №: FOI-KAZ/164/2010 (AT). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30882638; Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации». Варшава, 18 апреля 2012 г. Заключение №: FOI – KAZ/204/2012 (AT). URL: http://www.internews.kz/old/files/ODIHR%20FINAL%20Opinion%20on%20KAZ%20draft%20Fol%20laws_L_SU_18%20Apr%202012-RUS.pdf; Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации». Варшава, 29 мая 2015 г. Заключение №: FOI-KAZ/268/2015 [RJU]. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/164646?download=true>

¹⁰⁶ Статья 130. Клевета; Статья 159. Незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам; Статья 225. Непредоставление информации либо представление заведомо ложных сведений должностным лицом эмитента ценных бумаг; Статья 226. Внесение в реестр держателей ценных бумаг заведомо ложных сведений; Статья 227. Представление заведомо ложных сведений профессиональными участниками рынка ценных бумаг; Статья 274. Распространение заведомо ложной информации; Статья 305. Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей.

¹⁰⁷ Статья 250. Злоупотребление полномочиями; Статья 361. Злоупотребление должностными полномочиями; Статья 362. Превышение власти или должностных полномочий; Статья 369. Служебный подлог; Статья 370. Бездействие по службе; Статья 371. Халатность.

¹⁰⁸ Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом.

¹⁰⁹ Граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

правонарушения против конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина.

Самыми существенными деяниями, которые могут повлечь не только сами нарушения конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина, но и угрозу общественной опасности и причинения вреда являются:

- **Предоставление обладателями информации неполной или заведомо ложной информации;**
- **Неправомерное отнесение информации к информации с ограниченным доступом;**
- **Уничтожение, изменение, сокрытие, стирание либо искажение публичной информации или записей обладателями информации.**

2. Указанные деяния могут нанести тяжкие последствия или существенный вред для общественной безопасности. Например, согласно п. 4 ст. 4 УК РК к общественным интересам относятся тяжкие последствия: причинение тяжкого вреда здоровью двум или более лицам; массовое заболевание, заражение, облучение или отравление людей; ухудшение состояния здоровья населения и окружающей среды; наступление техногенного или экологического бедствия, чрезвычайной экологической ситуации; причинение крупного или особо крупного ущерба; катастрофы или аварии; иные последствия, свидетельствующие о тяжести причиненного вреда. Кроме того, необходимо предусмотреть нанесение существенного вреда, так как речь идет, как правило, об общественных интересах. Согласно п. 14) ст. 4 УК РК существенный вред - следующие последствия в случаях, когда они не указаны в качестве признака состава уголовного правонарушения, предусмотренного настоящим Кодексом: нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций, охраняемых законом интересов общества и государства; причинение значительного ущерба; нарушение нормальной работы организаций или государственных органов; иные последствия, свидетельствующие о существенности причиненного вреда.

Когда речь идет о доступе к информации, подразумевается доступ к информации о деятельности государства, которой располагают обладатели информации. Поэтому общественный интерес и общественная опасность стоят во главе угла при решении вопроса о размере и суровости наказания. Именно поэтому указанные выше тяжкие последствия и существенный вред должны быть квалифицирующими признаками для этого вида уголовных преступлений.

3. Кроме того, в качестве квалифицирующих признаков необходимо указать:

- **Совершение деяния должностным лицом;**
- **Совершение деяния лицом, занимающим ответственную государственную должность;**
- **Совершение деяния в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям;**
- **Неоднократность (как разновидность злоупотребления).**

Поскольку в качестве обладателей информации поименованы органы государственной власти и государственные учреждения, не являющиеся государственными органами, а также субъекты квазигосударственного сектора необходимо дифференцировать санкции по этому признаку, установив более высокий порог ответственности. Кроме того, размер наказания должен соответствовать средним санкциям за нарушения предусмотренные за деяния связанные с превышением властных и должностных полномочий, злоупотреблениями должностных полномочий, служебный подлог и бездействие по службе, поскольку эти деяния не только наносят вред конституционным правам граждан в части доступа к информации, но и подрывают интересы государственной службы и государственного управления в части установления и укрепления прозрачности и открытости в деятельности государственных органов.

Рекомендации:

Опираясь на положения действующего УК РК, стандарты по доступу к информации и рекомендации экспертов нам видится возможным предложить следующую редакцию статьи 1 проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации»:

Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан.

10. В Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года:

1) дополнить новой статьей 159-1 следующего содержания:

«Статья 159-1. Предоставление обладателями информации неполной или заведомо ложной информации

1. Предоставление неполной или заведомо ложной информации, в случаях, когда такая информация подлежит предоставлению по запросу пользователя информации в соответствии с законодательством Республики Казахстан, –
наказывается штрафом в размере до тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до ста двадцати часов.

2. То же деяние, совершенное должностным лицом, -
наказывается штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет.

3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное лицом, занимающим ответственную государственную должность, -
наказывается лишением свободы на срок от четырех до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия и/или существенный вред либо совершенные:

1) неоднократно;

2) в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, -

наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет, а в случаях, предусмотренных пунктом 3), с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

2) дополнить новой статьей 159-2 следующего содержания:

«Статья 159-2. Неправомерное отнесение информации к информации с ограниченным доступом

1. Неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом -

наказывается штрафом в размере тысячи месячных расчетных показателей либо

исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до ста двадцати часов.

2. То же деяние, совершенное должностным лицом, - наказывается штрафом в размере пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет.

3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное лицом, занимающим ответственную государственную должность, - наказывается лишением свободы на срок от четырех до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия и/или существенный вред либо совершенные:

1) неоднократно;

2) в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, - накладываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет, а в случаях, предусмотренных пунктом 3), с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

3) дополнить новой статьей 159-3 следующего содержания:

«Статья 159-3. Уничтожение, изменение, сокрытие, стирание либо искажение публичной информации или записей обладателями информации

1. Уничтожение, изменение, сокрытие, стирание либо искажение публичной информации или записей обладателями информации -

наказывается штрафом в размере тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до ста двадцати часов.

2. То же деяние, совершенное должностным лицом, - наказывается штрафом в размере пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет.

3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное лицом, занимающим ответственную государственную должность, - наказывается лишением свободы на срок от четырех до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия и/или существенный вред либо совершенные:

1) неоднократно;

2) в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, - накладываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет, а в случаях, предусмотренных пунктом 3), с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Сравнительная таблица
по проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации»

№	Структурный элемент проекта закона	Редакция проекта	Редакция предлагаемого изменения или дополнения	Автор изменения или дополнения и его обоснование
Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях				
1	П. 1 ст. 1 Ст. 456-1	<p>Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан.</p> <p>1. В Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года:</p> <p>2) дополнить новой статьей 456-1 следующего содержания:</p> <p>«Статья 456-1. Незаконное ограничение права на доступ к информации</p> <p>1. Представление информации с нарушением установленных законодательными актами Республики Казахстан сроков, либо неправомерный отказ в представлении информации либо предоставление неполной или заведомо ложной информации, либо не размещение в соответствии законодательными актами Республики Казахстан информации на интернет-</p>	<p>Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан.</p> <p>1. В Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года:</p> <p>2) дополнить новой статьей 456-1 следующего содержания:</p> <p>«Статья 456-1. Нарушение обладателями информации порядка предоставления информации предусмотренного законодательством Республики Казахстан</p> <p>1. Предоставление информации с нарушением установленных законодательными актами Республики Казахстан сроков, либо неправомерный отказ в предоставлении информации, либо предоставление неполной или заведомо ложной информации, в случаях, когда такая информация подлежит предоставлению по запросу пользователя информации в</p>	<p>1. По названию предлагаемой статьи: В предлагаемой статье речь идет не просто о незаконном ограничении, но о прямых нарушениях права на доступ к информации.</p> <p>2. По названию предлагаемой статьи: Во избежание неверного понимания субъектов правоотношений в рамках регуляции данной статьи предлагается обозначить в названии статьи, что речь идет о нарушениях допущенных «обладателями информации». Поскольку в проекте закона РК «О доступе к информации» есть понятие обладателя информации.</p> <p>3. В отношении диспозиции статьи: Предлагается разграничить составы правонарушений связанных с нарушением права на доступ к информации <u>по видам способов обеспечения доступа к информации</u>. В частности, ст. 10</p>

		<p>ресурсе, либо размещение неполной или заведомо ложной информации, а также неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом, – влекут штраф на должностных лиц в размере тридцати месячных расчетных показателей.</p> <p>2. Совершение должностным лицом деяний, предусмотренных частью первой настоящей статьи, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам, – влечет штраф в размере ста месячных расчетных показателей.</p>	<p>соответствии с законодательством Республики Казахстан, – влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере ста, на субъектов среднего предпринимательства - в размере ста пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере трехсот месячных расчетных показателей.</p> <p>2. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - влекут штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере ста пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства - в размере двухсот, на субъектов крупного предпринимательства - в размере четырехсот месячных расчетных показателей.</p>	<p>проекта закона «О доступе к информации», предусматривает три основных способа: 1) предоставление информации по запросу; 2) размещение информации в помещениях, занимаемых обладателями информации, и в иных отведенных для этих целей местах, в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации и на интернет-портале открытых данных; 3) обеспечение доступа на заседания коллегий государственных органов и онлайн-трансляцией открытых заседаний Парламента Республики Казахстан или его Палат, местных представительных органов области, города республиканского значения, столицы Республики Казахстан и коллегий государственных органов, проводимых по итогам года, на интернет-ресурсах. Кроме того отдельно необходимо выделить составы, которые касаются ограничения доступа к информации (см. ст. 5,6 проекта закона «О доступе к информации»). Предлагаемое разграничение составов обоснованно разницей в тяжести последствий возникающих в результате допущенных нарушений. Так, например <u>не</u></p>
--	--	--	---	--

				<p><u>размещение информации</u> способами, предусмотренными пп. 2, 3, 5, 6, 7 ст. 10 законопроекта «О доступе к информации» не исключает возможности личного обращения пользователя информации по запросу. Таким образом, санкция за нарушения способов размещения информации должна быть значительно ниже, чем в отношении нарушений в предоставлении информации ее обладателем. <u>Нарушения же вопросов ограничения доступа к информации,</u> касаются уже нарушения гарантированного государством, закрепленного в ст. 20 Конституции РК и законах Республики Казахстан, фундаментального права каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Что в свою очередь предполагает назначение более сурового наказания, поскольку уже не относится к способам предоставления информации, а является определяющим фактором в обеспечении основных принципов обеспечения доступа к информации, предусмотренных ст. 4 проекта закона «О доступе к информации»</p>
--	--	--	--	---

				<p>4. По части 1 статьи: Согласно ст. 11 проекта закона РК «О доступе к информации информация не представляется, а предоставляется. Кроме того термин «предоставление» соответствует правилам использования русского языка.</p> <p>5. По части 1 статьи: Перед словом «либо» необходимо ставить запятую, согласно правилам русского языка.</p> <p>6. По части 1 статьи: Для идентификации информации, о которой идет речь в рамках статьи необходимо указать, что речь идет об информации подлежащей предоставлению в рамках законодательства. В частности речь может идти, как о законе РК «О доступе к информации», законе РК «Об административных процедурах», законе РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».</p> <p>7. По части 1 статьи: Для идентификации субъекта и формы обращения, а также во избежание двойного толкования в статье необходимо указать, что речь идет об информации запрашиваемой по запросу пользователя. Понятие «запрос» и</p>
--	--	--	--	---

				<p>«пользователь информации» содержатся в проекте закона РК «О доступе к информации».</p> <p>8. В отношении санкции статьи: Предлагаемые по ч. 1 ст. 456-1 санкции соответствуют средним санкциям за нарушения предусмотренные главой 26 КоАП РК «Административные правонарушения в области печати и информации», которую предлагается расширить. Дифференциация размера штрафа соответствует положениям ст. 28, 30 и 44 КоАП.</p> <p>9. По части 2 статьи: Предлагается ужесточить санкции ввиду повторного нарушения допущенного в течение года после наложения административного взыскания по аналогии со статьями главы 26 КоАП РК «Административные правонарушения в области печати и информации», которую предлагается расширить.</p>
2	<p>П. 1 ст. 1 Ст. 456-1</p>	<p>Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан.</p> <p>1. В Кодекс Республики Казахстан об административных</p>	<p>Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан.</p> <p>1. В Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014</p>	<p>1. В отношении диспозиции статьи: Предлагается разграничить составы правонарушений связанных с нарушением права на доступ к информации по видам способов</p>

		<p>правонарушениях от 5 июля 2014 года:</p> <p>2) дополнить новой статьей 456-1 следующего содержания: «Статья 456-1. Незаконное ограничение права на доступ к информации</p> <p>1. Представление информации с нарушением установленных законодательными актами Республики Казахстан сроков, либо неправомерный отказ в представлении информации либо предоставление неполной или заведомо ложной информации, либо не размещение в соответствии законодательными актами Республики Казахстан информации на интернет-ресурсе, либо размещение неполной или заведомо ложной информации, а также неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом, – влекут штраф на должностных лиц в размере тридцати месячных расчетных показателей.</p> <p>2. Совершение должностным лицом деяний, предусмотренных частью</p>	<p>года:</p> <p>6) дополнить новой статьей 456-2 следующего содержания: «Статья 456-2. Нарушение обладателями информации порядка размещения информации предусмотренного законодательством Республики Казахстан</p> <p>1. Не размещение информации, либо размещение неполной или заведомо ложной информации в помещениях, занимаемых обладателями информации и в иных отведенных для этих целей местах, в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации, на интернет-портале открытых данных или иными способами предусмотренными законодательными актами Республики Казахстан - влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства - в размере семидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере двухсот месячных расчетных показателей.</p>	<p><u>обеспечения доступа к информации.</u> В частности, ст. 10 проекта закона «О доступе к информации», предусматривает три основных способа: 1) предоставление информации по запросу; 2) размещение информации в помещениях, занимаемых обладателями информации, и в иных отведенных для этих целей местах, в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации и на интернет-портале открытых данных; 3) обеспечение доступа на заседания коллегий государственных органов и онлайн-трансляцией открытых заседаний Парламента Республики Казахстан или его Палат, местных представительных органов области, города республиканского значения, столицы Республики Казахстан и коллегий государственных органов, проводимых по итогам года, на интернет-ресурсах. Кроме того отдельно необходимо выделить составы, которые касаются ограничения доступа к информации (см. ст. 5,6 проекта закона «О доступе к информации»). Предлагаемое разграничение составов обоснованно разницей в тяжести последствий возникающих в</p>
--	--	---	---	--

		<p>первой настоящей статьи, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам, –</p> <p>влечет штраф в размере ста месячных расчетных показателей.</p> <p>Отсутствует</p>	<p>2. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - влекут штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере семидесяти, на субъектов среднего предпринимательства - в размере ста, на субъектов крупного предпринимательства - в размере трехсот месячных расчетных показателей.</p>	<p>результате допущенных нарушений. Так, например <u>не размещение информации</u> способами, предусмотренными пп. 2, 3, 5, 6, 7 ст. 10 законопроекта «О доступе к информации» не исключает возможности личного обращения пользователя информации по запросу. Таким образом, санкция за нарушения способов размещения информации должна быть значительно ниже, чем в отношении нарушений в предоставлении информации ее <u>обладателем</u>. <u>Нарушения же вопросов ограничения доступа к информации</u>, касаются уже нарушения гарантированного государством, закрепленного в ст. 20 Конституции РК и законах Республики Казахстан, фундаментального права каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Что в свою очередь предполагает назначение более сурового наказания, поскольку уже не относится к способам предоставления информации, а является определяющим фактором в обеспечении основных принципов обеспечения доступа к информации, предусмотренных ст.</p>
--	--	---	---	--

				<p>4 проекта закона «О доступе к информации».</p> <p>2. В отношении названия статьи: см. 1 комментарий. Также, во избежание неверного понимания субъектов правоотношений в рамках регуляции данной статьи предлагается обозначить в названии статьи, что речь идет о нарушениях допущенных «обладателями информации». Поскольку в проекте закона РК «О доступе к информации» есть понятие обладателя информации.</p> <p>3. В отношении санкции статьи: См. 1 комментарий. Предлагаемые по ч. 1 ст. 456-2 санкции соответствуют средним санкциям за нарушения предусмотренные главой 26 КоАП РК «Административные правонарушения в области печати и информации», которую предлагается расширить. Дифференциация размера штрафа соответствует положениям ст. 28, 30 и 44 КоАП.</p> <p>4. По части 2 статьи: Предлагается ужесточить санкции ввиду повторного нарушения допущенного в течение года после наложения административного</p>
--	--	--	--	---

				<p>взыскания по аналогии со статьями главы 26 КоАП РК «Административные правонарушения в области печати и информации», которую предлагается расширить.</p> <p>5. 6) продолжение пунктуации части 1 ст. 1 законопроекта</p>
3	П. 1 ст. 1	Отсутствует	<p>Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан.</p> <p>1. В Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года:</p> <p>7) дополнить новой статьей 456-3 следующего содержания: «Статья 456-3. Нарушение порядка обеспечения доступа на заседания коллегий государственных органов предусмотренного законодательством Республики Казахстан 1. Не обеспечение доступа на заседания коллегий государственных органов и онлайн-трансляцией открытых заседаний Парламента Республики Казахстан или его Палат, местных представительных органов области, города</p>	<p>1. В отношении диспозиции статьи: Предлагается разграничить составы правонарушений связанных с нарушением права на доступ к информации <u>по видам способов обеспечения доступа к информации</u>. В частности, ст. 10 проекта закона «О доступе к информации», предусматривает три основных способа: 1) предоставление информации по запросу; 2) размещение информации в помещениях, занимаемых обладателями информации, и в иных отведенных для этих целей местах, в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации и на интернет-портале открытых данных; 3) обеспечение доступа на заседания коллегий государственных органов и онлайн-трансляцией открытых заседаний Парламента Республики Казахстан или его</p>

			<p>республиканского значения, столицы Республики Казахстан и коллегий государственных органов, проводимых по итогам года, на интернет-ресурсах - влечет штраф на должностных лиц, в размере ста месячных расчетных показателей.</p> <p>2. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - влекут штраф на должностных лиц в размере двухсот месячных расчетных показателей.</p>	<p>Палат, местных представительных органов области, города республиканского значения, столицы Республики Казахстан и коллегий государственных органов, проводимых по итогам года, на интернет-ресурсах. Кроме того отдельно необходимо выделить составы, которые касаются ограничения доступа к информации (см. ст. 5,6 проекта закона «О доступе к информации»). Предлагаемое разграничение составов обоснованно разницей в тяжести последствий возникающих в результате допущенных нарушений. Так, например <u>не размещение информации способами, предусмотренными пп. 2, 3, 5, 6, 7 ст. 10 законопроекта «О доступе к информации» не исключает возможности личного обращения пользователя информации по запросу. Таким образом, санкция за нарушения способов размещения информации должна быть значительно ниже, чем в отношении нарушений в предоставлении информации ее обладателем. <u>Нарушения же вопросов ограничения доступа к информации, касаются уже нарушения</u> гарантированного</u></p>
--	--	--	--	--

				<p>государством, закрепленного в ст. 20 Конституции РК и законах Республики Казахстан, фундаментального права каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Что в свою очередь предполагает назначение более сурового наказания, поскольку уже не относится к способам предоставления информации, а является определяющим фактором в обеспечении основных принципов обеспечения доступа к информации, предусмотренных ст. 4 проекта закона «О доступе к информации».</p> <p>2. В отношении санкции статьи: См. 1 комментарий. Предлагаемые по ч. 1 ст. 456-3 санкции соответствуют средним санкциям за нарушения предусмотренные главой 26 КоАП РК «Административные правонарушения в области печати и информации», которую предлагается расширить. Дифференциация размера штрафа соответствует положениям ст. 30 и 44 КоАП.</p> <p>3. По части 2 статьи: Предлагается ужесточить санкции ввиду повторного нарушения</p>
--	--	--	--	--

				<p>допущенного в течение года после наложения административного взыскания по аналогии со статьями главы 26 КоАП РК «Административные правонарушения в области печати и информации», которую предлагается расширить.</p> <p>4. 7) продолжение пунктуации части 1 ст. 1 законопроекта</p>
4.	П. 1 ст. 1	<p>Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан.</p> <p>1. В Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года:</p> <p>2) дополнить новой статьей 456-1 следующего содержания:</p> <p>«Статья 456-1. Незаконное ограничение права на доступ к информации</p> <p>1. Представление информации с нарушением установленных законодательными актами Республики Казахстан сроков, либо неправомерный отказ в предоставлении информации либо предоставление неполной или заведомо ложной информации, либо не</p>	<p>Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан.</p> <p>1. В Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года:</p> <p>8) дополнить новой статьей 456-4 следующего содержания:</p> <p>«Статья 456-4. Нарушение порядка ограничения права на доступ к информации предусмотренного законодательством Республики Казахстан</p> <p>1. Неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом - влечет штраф в размере от трехсот до пятисот месячных расчетных показателей.</p>	<p>1. В отношении диспозиции статьи: Предлагается разграничить составы правонарушений связанных с нарушением права на доступ к информации <u>по видам способов обеспечения доступа к информации</u>. В частности, ст. 10 проекта закона «О доступе к информации», предусматривает три основных способа: 1) предоставление информации по запросу; 2) размещение информации в помещениях, занимаемых обладателями информации, и в иных отведенных для этих целей местах, в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации и на интернет-портале открытых данных; 3) обеспечение доступа на заседания коллегий государственных органов и онлайн-трансляцией открытых</p>

		<p>размещение в соответствии законодательными актами Республики Казахстан информации на интернет-ресурсе, либо размещение неполной или заведомо ложной информации, а также неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом, – влекут штраф на должностных лиц в размере тридцати месячных расчетных показателей.</p> <p>2. Совершение должностным лицом деяний, предусмотренных частью первой настоящей статьи, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам, – влечет штраф в размере ста месячных расчетных показателей.</p> <p>Отсутствует</p>	<p>2. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - влекут штраф в размере от пятисот до семисот пятидесяти месячных расчетных показателей.</p>	<p>заседаний Парламента Республики Казахстан или его Палат, местных представительных органов области, города республиканского значения, столицы Республики Казахстан и коллегий государственных органов, проводимых по итогам года, на интернет-ресурсах. Кроме того отдельно необходимо выделить составы, которые касаются ограничения доступа к информации (см. ст. 5,6 проекта закона «О доступе к информации»). Предлагаемое разграничение составов обоснованно разницей в тяжести последствий возникающих в результате допущенных нарушений. Так, например <u>не размещение информации</u> способами, предусмотренными пп. 2, 3, 5, 6, 7 ст. 10 законопроекта «О доступе к информации» не исключает возможности личного обращения пользователя информации по запросу. Таким образом, санкция за нарушения способов размещения информации должна быть значительно ниже, чем в отношении нарушений в предоставлении информации ее обладателем. <u>Нарушения же вопросов ограничения доступа к информации, касаются уже</u></p>
--	--	--	---	--

				<p>нарушения гарантированного государством, закрепленного в ст. 20 Конституции РК и законах Республики Казахстан, фундаментального права каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Что в свою очередь предполагает назначение более сурового наказания, поскольку уже не относится к способам предоставления информации, а является определяющим фактором в обеспечении основных принципов обеспечения доступа к информации, предусмотренных ст. 4 проекта закона «О доступе к информации».</p> <p>6. В отношении санкции статьи: См. 1 комментарий. Предлагаемые по ч. 1 ст. 456-4 санкции соответствуют максимальным санкциям за нарушения предусмотренные главой 26 КоАП РК «Административные правонарушения в области печати и информации», которую предлагается расширить. Дифференциация размера штрафа соответствует положениям ст. 30 и 44 КоАП.</p>
--	--	--	--	--

				<p>7. По части 2 статьи: Предлагается ужесточить санкции ввиду повторного нарушения допущенного в течение года после наложения административного взыскания по аналогии со статьями главы 26 КоАП РК «Административные правонарушения в области печати и информации», которую предлагается расширить.</p> <p>8. 8) продолжение пунктуации части 1 ст. 1 законопроекта</p>
Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V				
5	П. 10 ст.1	Отсутствует	<p>Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан.</p> <p>10. В Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года:</p> <p>1) дополнить новой статьей 159-1 следующего содержания: «Статья 159-1. Предоставление обладателями информации неполной или заведомо ложной информации</p> <p>1. Предоставление неполной или заведомо ложной информации, в случаях, когда такая информация подлежит предоставлению по запросу</p>	<p>1. По названию предлагаемой статьи: Во избежание неверного понимания субъектов правоотношений в рамках регуляции данной статьи предлагается обозначить в названии статьи, что речь идет о нарушениях допущенных «обладателями информации». Поскольку в проекте закона РК «О доступе к информации» есть понятие обладателя информации.</p> <p>2. По части 1 статьи: Для идентификации субъекта и формы обращения, а также во избежание двойного толкования в статье необходимо указать, что речь идет</p>

			<p>пользователя информации в соответствии с законодательством Республики Казахстан, – наказывается штрафом в размере до тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до ста двадцати часов.</p> <p>2. То же деяние, совершенное должностным лицом, - наказывается штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет.</p> <p>3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное лицом, занимающим ответственную государственную должность, - наказывается лишением свободы на срок от четырех до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.</p>	<p>об информации запрашиваемой по запросу пользователя. Понятие «запрос» и «пользователь информации» содержатся в проекте закона РК «О доступе к информации».</p> <p>3. В отношении санкций статьи: Предлагаемые по ст. 159-1 санкции соответствуют средним санкциям за нарушения предусмотренные за деяния связанные с превышением властных и должностных полномочий, злоупотреблениями должностных полномочий, служебный подлог и бездействие по службе, поскольку это деяние не только наносит вред конституционным правам граждан, но и подрывает интересы государственной службы и государственного управления в части установления и укрепления прозрачности и открытости в деятельности государственных органов.</p> <p>4. По ч. 4 статьи: Специально выделены составы в тех случаях, когда деяние повлекло тяжкие последствия. Например, согласно п. 4 ст. 4 УК РК к общественным интересам относится последствия: причинение тяжкого вреда здоровью двум или более лицам;</p>
--	--	--	--	--

			<p>4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия и/или существенный вред либо совершенные:</p> <p>1) неоднократно;</p> <p>2) в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, - наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет, а в случаях, предусмотренных пунктом 3), с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.</p>	<p>массовое заболевание, заражение, облучение или отравление людей; ухудшение состояния здоровья населения и окружающей среды; наступление техногенного или экологического бедствия, чрезвычайной экологической ситуации; причинение крупного или особо крупного ущерба; катастрофы или аварии; иные последствия, свидетельствующие о тяжести причиненного вреда. Кроме того, необходимо предусмотреть нанесение существенного вреда, так как речь идет как правило об общественных интересах. Согласно п. 14) ст. 4 УК РК существенный вред - следующие последствия в случаях, когда они не указаны в качестве признака состава уголовного правонарушения, предусмотренного настоящим Кодексом: нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций, охраняемых законом интересов общества и государства; причинение значительного ущерба; нарушение нормальной работы организаций или государственных органов; иные последствия, свидетельствующие о существенности причиненного</p>
--	--	--	---	---

				вреда.
6	П. 10 ст.1	Отсутствует	<p>Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан.</p> <p>1. В Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года:</p> <p>2) дополнить новой статьей 159-2 следующего содержания:</p> <p>«Статья 159-2. Неправомерное отнесение информации к информации с ограниченным доступом</p> <p>1. Неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом - наказывается штрафом в размере тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до ста двадцати часов.</p> <p>2. То же деяние, совершенное должностным лицом, - наказывается штрафом в размере пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо</p>	<p>1. В отношении санкций статьи: Предлагаемые по ст. 159-2 санкции соответствуют средним санкциям за нарушения предусмотренные за деяния связанные с превышением властных и должностных полномочий, злоупотреблениями должностных полномочий, служебный подлог и бездействие по службе, поскольку это деяние не только наносит вред конституционным правам граждан, но и подрывает интересы государственной службы и государственного управления в части установления и укрепления прозрачности и открытости в деятельности государственных органов.</p> <p>2. По ч. 4 статьи: Специально выделены составы в тех случаях, когда деяние повлекло тяжкие последствия. Например, согласно п. 4 ст. 4 УК РК к общественным интересам относится последствия: причинение тяжкого вреда здоровью двум или более лицам; массовое заболевание, заражение, облучение или отравление людей; ухудшение состояния здоровья населения и окружающей среды; наступление</p>

			<p>ограничением свободы на срок до пяти лет.</p> <p>3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное лицом, занимающим ответственную государственную должность, - наказывается лишением свободы на срок от четырех до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.</p> <p>4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия и/или существенный вред либо совершенные:</p> <p>1) неоднократно;</p> <p>2) в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, - наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет, а в случаях, предусмотренных пунктом 3), с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.</p>	<p>техногенного или экологического бедствия, чрезвычайной экологической ситуации; причинение крупного или особо крупного ущерба; катастрофы или аварии; иные последствия, свидетельствующие о тяжести причиненного вреда. Кроме того, необходимо предусмотреть нанесение существенного вреда, так как речь идет как правило об общественных интересах. Согласно п. 14) ст. 4 УК РК существенный вред - следующие последствия в случаях, когда они не указаны в качестве признака состава уголовного правонарушения, предусмотренного настоящим Кодексом: нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций, охраняемых законом интересов общества и государства; причинение значительного ущерба; нарушение нормальной работы организаций или государственных органов; иные последствия, свидетельствующие о существенности причиненного вреда.</p>
--	--	--	--	--

7	П. 10 ст.1	Отсутствует	<p>Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан.</p> <p>1. В Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года:</p> <p>3) дополнить новой статьей 159-3 следующего содержания: «Статья 159-3. Уничтожение, изменение, сокрытие, стирание либо искажение публичной информации или записей обладателями информации</p> <p>1. Уничтожение, изменение, сокрытие, стирание либо искажение публичной информации или записей обладателями информации - наказывается штрафом в размере тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до ста двадцати часов.</p> <p>2. То же деяние, совершенное должностным лицом, - наказывается штрафом в размере пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо</p>	<p>1. По названию предлагаемой статьи: Во избежание неверного понимания субъектов правоотношений в рамках регуляции данной статьи предлагается обозначить в названии статьи, что речь идет о нарушениях допущенных «обладателями информации». Поскольку в проекте закона РК «О доступе к информации» есть понятие обладателя информации.</p> <p>2. В отношении санкций статьи: Предлагаемые по ст. 159-3 санкции соответствуют средним санкциям за нарушения предусмотренные за деяния связанные с превышением властных и должностных полномочий, злоупотреблениями должностных полномочий, служебный подлог и бездействие по службе, поскольку это деяние не только наносит вред конституционным правам граждан, но и подрывает интересы государственной службы и государственного управления в части установления и укрепления прозрачности и открытости в деятельности государственных органов.</p> <p>5. По ч. 4 статьи: Специально</p>
---	------------	-------------	--	---

			<p>ограничением свободы на срок до пяти лет.</p> <p>3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное лицом, занимающим ответственную государственную должность, - наказывается лишением свободы на срок от четырех до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.</p> <p>4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия и/или существенный вред либо совершенные:</p> <p>1) неоднократно;</p> <p>2) в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, - наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет, а в случаях, предусмотренных пунктом 3), с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.</p>	<p>выделены составы в тех случаях, когда деяние повлекло тяжкие последствия. Например, согласно п. 4 ст. 4 УК РК к общественным интересам относится последствия: причинение тяжкого вреда здоровью двум или более лицам; массовое заболевание, заражение, облучение или отравление людей; ухудшение состояния здоровья населения и окружающей среды; наступление техногенного или экологического бедствия, чрезвычайной экологической ситуации; причинение крупного или особо крупного ущерба; катастрофы или аварии; иные последствия, свидетельствующие о тяжести причиненного вреда. Кроме того, необходимо предусмотреть нанесение существенного вреда, так как речь идет как правило об общественных интересах. Согласно п. 14) ст. 4 УК РК существенный вред - следующие последствия в случаях, когда они не указаны в качестве признака состава уголовного правонарушения, предусмотренного настоящим Кодексом: нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций, охраняемых законом интересов</p>
--	--	--	--	---

				общества и государства; причинение значительного ущерба; нарушение нормальной работы организаций или государственных органов; иные последствия, свидетельствующие о существенности причиненного вреда.
--	--	--	--	--

Август 2015 г.



БЛАНКЕНАГЕЛ А.
*Профессор кафедры публичного права, русского права
сравнительного правоведения юридического факультета
Университета им. Гумбольта (Берлин, ФРГ),
постоянный доцент Центрального Европейского Университета
(Будапешт, Венгрия)*

**Заключение
о законопроекте Республики Казахстан
«Об общественных советах»¹¹⁰**

1. ОБЩИЕ АСПЕКТЫ

Законопроект объединяет в себе два направления регулирования: с одной стороны, он учреждает новый институт – общественные советы; большая часть законопроекта регулирует всевозможные аспекты их состава и членов, принципы и процедуры их деятельности. С другой стороны, законопроект предусматривает для общественных советов определенную общую цель и общие задачи, урегулированные в ст. 3 предлагаемого закона.

Общественные советы создаются с целью выражения мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам; их задачами является представление интересов и учет мнения гражданского общества при принятии государственных решений (ст. 3 пункт 1),

110



Данный обзор подготовлен Центром исследования правовой политики в рамках проекта «Консолидация усилий гражданского общества с целью поощрения защиты правозащитников» поддержанного Европейским Союзом. Содержание данной публикации является предметом ответственности Центра исследования правовой политики и ОО "ЭХО" и никоим образом не отражает точку зрения Европейского Союза.



Посольство
Великобритании
Астана

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

развитие взаимодействия государственных органов с гражданским обществом (ст. 2 пункт 2) и организация общественного контроля (ст. 3 пункт 3).

Однако из задач, закрепленных в ст. 3, только вопросы общественного контроля детально отрегулированы в ст. 19 – 23 законопроекта; подробное конкретное регулирование других задач отсутствует. Другими словами: законопроект создает новый, довольно весомый социальный институт, при этом упуская достаточную конкретизацию функций и задач. Ввиду того, что предшественником этого законопроекта был законопроект Об общественном контроле, складывается впечатление, что новый законопроект Об общественных советах пытается компенсировать попытку регулирования общественного контроля посредством создания новой организационной структуры, на которую возлагаются функции общественного контроля более или менее соответствующие регулированию прежнего законопроекта. В результате этого, новая структура повторяет ошибки предыдущего законопроекта.

Подводя итоги: Опуская вопрос убедительности концепции общественных советов как таковой, законопроект нуждается в дополнительной конкретизации возложенных на общественные советы функций.

2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ – ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИЛИ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ?

Если взглянуть на цели и задачи общественных советов, предусмотренные в ст. 3 законопроекта, то складывается мнение, что законопроект имеет целью посредством создания новой организационной структуры гражданского общества обеспечить достаточный учет общественных мнений и желаний, государством в лице государственных органов и органов местного самоуправления, а также прозрачность государственного управления для общества и возможность контроля государства обществом. Несмотря на близость общественных советов к государству, я в следующем исхожу из того, что целью законопроекта является **создание общественных структур**; законопроект оставляет вопрос об общественной или государственной природе общественных советов открытым.¹¹¹ Названные цели общественных советов соответствуют конституционным принципам демократии и правового государства. Но как можно обеспечивать такую прозрачность и как должен выглядеть такой контроль?

Контроль предполагает интерес в контроле и его эффективности; с социологической точки зрения у государственных структур и их должностных лиц подобный интерес либо отсутствует, либо существует только в малой мере. Суть общественного контроля лежит в его реализации независимыми от государства деятелями - физическими лицами и их ассоциациями и, конечно, свободными средствами массовой информации. Контроль со стороны общественности/гражданского общества – т. е. организованных ассоциаций/неправительственных организаций, спонтанно возникающих организаций без формальной структуры и индивидуумов – совершается на основе их основных прав и является осуществлением их основных прав, т. е. свободы ассоциации, свободы мнения, свободы получения информации, свободы средств массовой информации, права на участие в управлении делами государства и возможно, в зависимости от конкретной ситуации, еще

¹¹¹ Негосударственный характер общественных советов подтверждается фактом, что создание еще одной государственной структуры посвященной контролю государственного управления – кроме механизмов контроля внутри государственного управления, прокурорского надзора и частично судебного контроля – является бессмысленным: Если речь идет о государственной структуре контроля, то предпочтительно улучшить возможности существующих структур.

других основных прав. К этому как субсидиарная гарантия «прицеплена» гарантия судебной защиты основных и субъективных прав независимыми судами.¹¹²

Таким образом, для реализации цели прозрачности государственного управления и обеспечения эффективности общественного контроля здравый смысл (и западный опыт вместе с соответствующими конституционными принципами) категорически требуют четкого отделения общественных структур, на которые возложено осуществление вышеупомянутых целей ст. 3 законопроекта, от государства:

- Ни в коем случае в структурах, на которые возложены функции обеспечения учета общественных мнений, осуществление прозрачности государственного управления и контроля его деятельности не должны находиться представители государства.
- Не должны существовать рычаги воздействия государства на соответствующие структуры гражданского общества в личном или финансовом плане, в плане конкретной их деятельности или в других чувствительных аспектах.
- Процедуры контроля не должны быть бюрократизированы: общественный контроль осуществляется в рамках общих законов и не нуждается в «уполномочивании» законом и не терпит такого.
- Если – я подчеркиваю: если¹¹³ – образуются единые органы гражданского общества для представления его интересов перед государством, то процедура выбора членов этих единых органов должна обеспечить справедливую репрезентацию всех важных групп гражданского общества в этих единых органах.
- Название этих структур должно символизировать их общественный характер.

Если мы анализируем законопроект «Об Общественных советах» сквозь призму этих стандартов, то мы видим, что законопроект их не вполне им соответствует.

а. Представители государства в общественных советах

Законопроект не соблюдает принцип не-представительства государственных органов в структурах предназначенных для прозрачности и контроля государственного управления. Треть членов общественных советов являются представителями государственных органов (п. 7 ст. 1 законопроекта). Согласно п. 1 ст. 1 законопроекта эти государственные члены общественных советов не должны быть представителями правительства или «специальных государственных органов». Это значит, что именно те многочисленные государственные органы, прозрачность которых для гражданского общества должна быть осуществлена, и по отношению к которым должен быть проведен общественный контроль, будут принимать участие в осуществлении неприятной для них деятельности и возможно в принятии болезненных решений.

¹¹² При этом процессуальные кодексы – в первую очередь гражданский процессуальный кодекс и административный процессуальный кодекс – гарантируют судебную защиту, которая охватывает более или менее весь диапазон возможных конфликтов.

¹¹³ На самом деле, мне кажется, что такие единые органы ослабляют эффективность участия гражданского общества в принятии государственных решений и контроля деятельности государственных органов: Гражданское общество является богатейшим хранилищем общих и специализированных знаний полезных для государства. Эти знания распределены по всему обществу и государство при принятии всевозможных решений должно каждый раз активизировать подходящие знания или их носителей внутри общества. Если какой-то единый орган имеет функцию внедрения подходящих знаний в процесс принятия конкретных решений, то конечно существующее в обществе богатство не активизируется и не учитывается. Немецкий опыт всеобщего и доступного для всех слушания, например при принятии градостроительных планов, представляет собой, как мне кажется, более пригодный процедурный подход.

Невозможно исключить, что при образовании общественных советов на основании п. 1 и 3 ст. 8 и 3 и п. 8 ст. 9 законопроекта представители государственных органов ввиду их властных полномочий и возможного уважения гражданских членов общественных советов к ним будут иметь решающее влияние на состав общественных советов и соответственно на принятые общественным советом решения.

Кроме того, законопроект не содержит положений в отношении несовместимости членства для представителей государственных органов: п. 2 ст. 10, пункт 1 и 2 регулирует лишь несовместимость для представителей гражданского общества, в случае когда у них есть особые связи с государственным органом, в этих общественных советах. Очевидно, что представитель того государственного органа, деятельность которого проверяется в одной из процедур ст. 16 – 23 законопроекта, по причине причастности не может участвовать в этой проверке как член общественного совета; однако, законопроект не регулирует эту необходимую возможность исключения ни в общей части ни в части регулирующей конкретные процедуры проверки.

Подводя итог: Членами общественных советов не должны быть представители государственных органов. Это напрямую вытекает из их общественного характера и принципа несовместимости.

б. Рычаги воздействия на структуры и представителей гражданского общества

Законопроект «Об Общественных советах» содержит целый ряд возможностей для государственных органов и структур, точнее их представителей, воздействовать на представителей гражданского общества в общественных советах. При этом я исхожу из того, что не смотря на численный перевес представителей гражданского общества и на факт, что председатель общественного совета избирается из числа (известных – что бы это ни значило) общественных деятелей (п. 2 ст. 12), эмпирически представители государственных органов могут и будут доминировать в деятельности общественных советов из-за больших знаний и опыта, а также ввиду их профессиональных связей с государственными органами (включая высшие эшелоны власти).

В личном плане законопроект открывает возможность исключения кандидатов в ст. 11: Несмотря на то, что с точки зрения образования, профессионального опыта и общественной деятельности законопроект не формулирует четких предпосылок для кандидатуры, кандидат может быть не допущен к конкурсу, если представленные им документы не соответствуют требованиям законопроекта.

Законопроект также регулирует принцип ротации представителей гражданского общества¹¹⁴ в общественных советах (ст. 4 пункт 6 и ст. 14 п. 2): периодичность и конкретная процедура этой ротации нигде в законопроекте не прописываются, и этот пробел, таким образом, дает государственным представителям широкие возможности влияния на состав и на поведение представителей гражданского общества в общественном совете.

¹¹⁴ Законопроект только регулирует принцип ротации как таковой, который теоретически может распространяться на представителей государственных органов в общественных советах. Но, если принять во внимание ограниченное число возможных представителей государственных органов, то становится вероятным, что принцип ротации нацелен на представителей гражданского общества.

Другие возможности содержит ст. 15, регулирующая прекращение полномочий члена общественного совета: ст. 15, пункт 3 открывает возможность прекращения полномочий «по иным основаниям, препятствующим участию в работе Общественного совета»: неопределенность этих «иных» оснований открывает возможность произвольного исключения или оказания давления на членов посредством угрозой прекращением полномочий.

В финансовом плане деятельность общественного совета полностью зависит от государства: согласно п. 10 ст. 13 материально-техническое обеспечение деятельности Общественного совета осуществляется из бюджетных средств.

Подводя итоги: Большие возможности государственных органов, оказывать влияние на общественные советы, подрывают эффективность их контрольной и другой работы.

в. Бюрократизация деятельности Общественных советов

Законопроект трактует деятельность общественных советов, как будто они являются государственными органами. Законопроект регулирует несколько видов выполнения общественными советами их функций, урегулированных в ст. 3 законопроекта, которые все являются вариантами общественного контроля, общие аспекты которого закреплены в статьях 17 - 19 и 23 законопроекта

- общественный мониторинг (ст. 20)
- общественное слушание (ст. 21)
- общественная экспертиза (ст. 22)

Во тех статьях, которые регулируют общие вопросы и в тех, которые регулируют вопросы конкретных видов общественного контроля – мы найдем очень конкретные и детальные положения касающиеся предмета проверки, средств проверок и прав и обязательств Общественных советов и их членов, сопоставления результатов проверки и принятия окончательного заключения, которое потом направляется в соответствующие государственные органы. Эта детальность, однако, растворяется общей ссылкой на иные способы, не запрещенные законодательством Республики Казахстана (см. напр. п. 6 ст. 19). С этой бюрократической детальностью законопроект пренебрегает общественным характером общественных советов, который гарантирует общественным советам свободный выбор методов взаимодействия и контроля и видов публикации результатов их работы. В этой части законопроект соответствует законопроекту «Об общественном контроле» и повторяет его ошибки.

Подводя итоги: Законопроект бюрократизирует работу общественных советов и таким образом превращает их в квази-государственные органы.

г. Легитимация представителей гражданского общества в общественных советах

Если общественные советы являются представителями гражданского общества, тогда члены этих общественных советов, репрезентирующие гражданское общество, должны получить этот мандат демократичным и легитимным образом, иначе они не могут адекватно представлять интересы гражданского общества ни в отношении с государственными членами

общественных советов, ни в отношении с государственными органами. Законопроект регулирует этот вопрос крайне неудачно.

С одной стороны, неясно, каким образом и от кого представители гражданского общества в общественных советах получают свой мандат. Частично законопроект говорит об «общественных институтах» (ст. 1), в другом месте речь идет об «общественных объединениях и граждан» (ст. 8) или о «некоммерческих организациях и иных организациях и граждан» (ст. 10). Само собой разумеется, что возможность самовыдвижения кандидатуры (ст. 10) является с точки зрения легитимации очень сомнительной, но может быть, что соображения практичности требуют регулирования подобной возможности.¹¹⁵ В случае прекращения полномочий члена общественного совета легитимация нового избранного члена остается совсем туманной, п.3 ст.15. Законопроект не содержит никакой информации, каким путем проходит выбор нового кандидата.

В других местах, не касающихся выбора представителей гражданского общества, но затрагивающих деятельность общественных советов, законопроект говорит об «институтах гражданского общества» (п. 3 ст. 17), об «известных общественных деятелей» (п. 2 ст. 12), об «общественных объединениях» (п. 1 ст. 22). Одним словом: законопроект не идентифицирует то гражданское общество, которое общественный совет (или по крайней мере члены общественного совета) должен представлять; это подрывает легитимность представления общественных интересов в общественных советах и ведет к неэффективности выполнения возложенных на них функции.

Подводя итоги: Законопроект не решает проблему легитимации общественных членов общественных советов и таким образом осложняет идентификацию гражданского общества с его представителями в общественных советах.

3. НЕКОТОРЫЕ ШЕРОХОВАТОСТИ ЗАКОНОПРОЕКТА

а. Масштаб общественного контроля: Правопорядок, общественный интерес, права и законные интересы граждан

Законопроект не содержит четких положений в отношении масштаба общественного контроля. Иногда законопроект называет законы/правопорядок¹¹⁶ как масштаб общественного контроля или при описании целей деятельности общественных советов, иногда законопроект упоминает общественный интерес¹¹⁷, а иногда - защиту прав и законных интересов граждан¹¹⁸, не разъясняя при этом соотношение между правопорядком и правами и законными интересами граждан.

Рассмотрим более подробно соотношение правопорядка и общественного интереса. В демократическом государстве законы принятые Парламентом всегда являются выражением и конкретизацией общественного интереса в форме закона. Другими словами, если государственный орган соблюдает в своих действиях законы и правопорядок, то никакого нарушения общественного интереса и никакого (незаконного) ущемления прав и законных

¹¹⁵ Законопроект исходит из того, что для членства в общественных советах будет изобилие кандидатов (ст.9), что, с моей точки зрения (даже не трогая проблему готовности граждан к общественной работе) ввиду слабых возможностей общественных советов, является сомнительным.

¹¹⁶ Ст. 17, абз. 1; ст. 20, абз. 5 пункт 1 и 2; ст. 21, абз. 8 пункт1.

¹¹⁷ Ст. 16, абз. 3 пункт 2; ст. 17, абз. 1; ст. 18, абз. 2; ст. 18, абз, 3.

¹¹⁸ Ст. 21, абз. 8 пункт 2; ст. 22, абз. 2;ст. 23, абз. 3 пункт 2.

интересов граждан не может быть по определению: общественный интерес не стоит над законами, но воплощается в законах.¹¹⁹ Это значит, что в тех случаях, когда объект общественного контроля осуществляет свою деятельность не нарушая законы, ни о каком нарушении общественного интереса речи быть не может: категория общественного интереса в таких случаях является лишней!

Общественный интерес имеет значение там, где законы еще не приняты, где идет общественная и государственная дискуссия, как лучше решать некую новую проблему, по поводу которой только формируется общественное мнение и общественный консенсус. В таком случае представители гражданского общества могут критиковать данный проект или конкретные планы правительства или законодателя, утверждая, что они не соответствуют общественному интересу. Однако, это будет одна позиция в общественном поиске правильного решения данной проблемы. С обязательной силой для всех, общественный интерес может быть установлен только теми государственными органами, которые для этого демократически легитимированы, т. е. Парламентом (и Президентом в рамках его по отношению с Парламентом более ограниченных полномочий).

Подводя итоги: В законопроекте существует путаница в отношении контрольного масштаба для деятельности общественных советов.

б. Соотношение общественных советов с формальными и неформальными организациями гражданского общества

Закон нигде не регулирует проблему соотношения общественных советов с объединениями гражданского общества, функции которых в зависимости от их целей могут совпадать с функциями общественных советов, и деятельность которых защищается свободой объединения (ст. 23 Конституции РК). То же самое касается права участия индивидуума в управлении делами государства (ст. 33 и ст. 20 Конституции РК). Кроме этого, многие из функций общественных советов – например прозрачность государственного управления, раскрытие нарушений правопорядка и коррупции - должны выполняться средствами массовой информации, защищенные (опосредованно ст. 20 Конституции РК). Очевидно, что создание общественных советов создает угрозу подрыва этих основных прав и деятельности их носителей. Возникает впечатление, что скрытая функция этого законопроекта именно заключается в канализации и контроле этих общественных, трудно управляемых процессов посредством их сосредоточивания в особых, на практике подконтрольных государству органов – общественных советах.¹²⁰ Такой подрыв основных прав недопустим с точки зрения Конституции и политической эффективности: в закон надо внести норму, которая разъясняет и подчеркивает субсидиарный и дополнительный характер общественных советов по отношению к аналогичным структурам гражданского общества.

Подводя итоги: Законопроект усложняет общественную деятельность гражданского общества.

в. Общественные советы, интернет и средства массовой информации

¹¹⁹ Другая позиция означала бы возврат в советское прошлое, где исторический материализм и цель достижения коммунизма теоретически (и практически) позволила несоблюдение законов в целях осуществления исторически неизбежного коммунистического общества.

¹²⁰ Такое впечатление возникает при чтении, например следующих положений, которые, как правило, канализируют действия на основе ст. 33 и 23 к общественным советам: п.8 ст. 1, п. 6-7 ст. 5; п. 6, 8-9 ст. 6; п. 3 ст. 7; п. 3 ст. 17; п. 4 ст. 19; п. 3 ст. 20.

В некоторых положениях законопроект регулирует, что определенная информация о работе или о результатах работы общественных советов публикуется на интернет-ресурсе соответствующего государственного органа.¹²¹ Возникает вопрос, почему общественный совет, который по законопроекту является самостоятельным и автономным, не имеет своего собственного сайта в интернете. Провозглашение результатов работы общественного совета на сайте государственного органа создает впечатление подконтрольности и зависимости общественного совета от государственного органа. Таким же образом напрашивается вопрос, почему только в одном случае законопроект регулирует передачу результатов работы в средства массовой информации.¹²² Само собой разумеется, что общественные советы как органы общественного контроля должны тесно сотрудничать со средствами массовой информации.

Подводя итоги: Законопроект недостаточным образом обеспечивает публикацию результатов работы общественных советов и их общую связь с гражданским обществом.

г. Другие замечания

Автономность и самостоятельность: Законопроект регулирует автономность и самостоятельность как существенные принципы работы общественных советов. Для защиты этих принципов (например в форме собственного бюджета) законопроект к сожалению не содержит никаких гарантий.

Общественный совет и собрание местного сообщества (ст. 6): Ст. 6 законопроекта объединяет собрание местного сообщества с общественным советом таким образом, что собрание местного сообщества выполняет функции общественного совета. В таком случае, ст. 6 вступает в противоречие со многими другими положениями законопроекта, например касающимися процедуры образования, внутренней структуры и. т. п.

Депутаты парламента РК: п. 4 ст. 12 регулирует право депутатов Парламента РК участвовать в деятельности общественных советов и входить в состав президиума. Как единственное упоминание депутатов Парламента РК положение удивляет его неожиданностью и загадочной функциональностью. Кроме этого, контроль исполнительной власти является коренной функцией любого Парламента, которую Парламент осуществляет самостоятельно. Если Парламенту интересны результаты работы общественных советов для собственной контрольной функции, то он имеет возможность и право приглашать любого гражданина и любую организацию на слушание. Кроме того, членство депутатов Парламента в общественных советах, принадлежность которых к исполнительной власти является неясной, вызывает вопросы с точки зрения принципа разделения властей.

Пункт 1 Ст. 13: Статья регулирует, что председатель, секретарь, и президиум общественного совета избираются открытым голосованием. Как правило, и по хорошим причинам, любые выборы личностей на организационные посты и должности являются тайными.

Ссылки на законодательство в сфере доступа к информации (п. 1 ст. 19 и п. 4 ст. 20): Оптимальный доступ к информации является основным условием успеха работы общественных советов. С одной стороны, ссылка на другой закон из-за неопределенности осложняет работу общественных советов. С другой стороны, дело в том, что как особые органы

¹²¹ Пункт 8 Ст. 9; п. 4 ст. 7.

¹²² Пп. 3 п. 9 Ст. 21.

общественного контроля они имеют функциональное право на *лучший* доступ к информации (аналогично средствам массовой информации). Право на доступ к информации на основе общего законодательства является недостаточным.

Сентябрь 2015 г.



Примаков Д.Я.
главный юрист Transparency International-R
К.Ю.Н.

**Экспертиза законопроекта Республики Казахстан
«О противодействии коррупции»¹²³**

**Часть 1. Оценка проекта закона «О противодействии коррупции» Республики
Казахстан на соответствие международным принципам и стандартам**

Международные стандарты противодействия коррупции зафиксированы в ряде международных документах. Главными, из которых являются Конвенция ООН против коррупции, ратифицированная Республикой Казахстан в 2008 г., Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию¹²⁴, Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 1997 г. (Казахстан не ратифицировал). Кроме этого международные стандарты и принципы имплементируются страной через рекомендации, выработанные в ходе прохождения мониторингов Стамбульского плана действий и Казахстан прошел третий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции в 2014 г.¹²⁵ В нем, в частности, признается прогресс страны в улучшении антикоррупционных процедур, однако отмечается, что не все рекомендации ОЭСР выполняются. Так, из 17 предыдущих рекомендаций Казахстан выполнил частично 13 рекомендаций и не выполнил 4 рекомендации (в основном или полностью выполненных рекомендаций нет). В результате третьего раунда мониторинга сформулированы 3 новые рекомендации, а 16 предыдущих рекомендаций признаны все еще остающимися в силе.

Проект закона «О противодействии коррупции» Республики Казахстан соответствует практике большинства стран, где также действуют комплексные акты по предотвращению коррупции:

¹²³



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.

¹²⁴ Принята 4 ноября 1998 г.; вступила в силу 1 июля 2002 г

¹²⁵ См. Отчет на русском языке: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>

Закон «О взяточничестве» Великобритании 2010 г., Закон «О предотвращении коррупции» Сингапура 1960 г., Закон РФ «О противодействии коррупции» 2008 г., Закон Таджикистана «О борьбе с коррупцией» 2012 г., Закон «О предотвращении коррупции и борьбе с коррупционной деятельностью» ЮАР 2004 г., Закон «о предотвращении коррупции» Латвии 1998, Закон «О предотвращении коррупции» Литвы 2002 г. С 1998 г. в Казахстане действует Закон «О борьбе с коррупцией», но со временем пришла потребность изменить структуру и содержание юридического акта. Нормы законопроекта посвящены: основным принципам (ст.4), целям и задачам (ст.5) противодействия коррупции. Глава 2 посвящена мерам противодействия коррупции, но данные меры являются механизмами превенции (антикоррупционные ограничения, мониторинг, финансовый контроль), то есть только одной из частей противодействия коррупции, куда входят еще пресечение и наказание. Поэтому главу 2 желательно назвать «меры предотвращения (превенции) коррупции».

Часть 2. Рекомендации по совершенствованию законодательства регулирующего деятельность по противодействию коррупции в Республике Казахстан

Организация органа и деятельности по противодействию коррупции

В 6 и 36 статьях Конвенция ООН против коррупции и в ст.20 Конвенции ЕС об уголовной ответственности за коррупцию обозначена необходимость создания отдельного независимого органа по противодействию коррупции. «В соответствии с основными принципами своей правовой системы, каждое государство обязуется обеспечивать наличие органа/органов или лиц, осуществляющих борьбу с коррупцией в рамках правоохранительной системы. Такие органы или лица должны обладать необходимым уровнем независимости, в соответствии с фундаментальными принципами правовой системы государства- участника, чтобы иметь возможность эффективно осуществлять свои функции без какого-либо незаконного вмешательства в их деятельность. Персонал таких органов должен иметь соответствующую подготовку и располагать всеми необходимыми ресурсами для выполнения поставленных перед ним задач» (ст. 36 Конвенции ООН против коррупции).

В мировой практике встречаются различные типы специальных органов, ответственных за проведения антикоррупционной политики. К первому типу относятся так называемые - многоцелевые агентства или сингапурская модель. Основными видами деятельности многоцелевого агентства являются разработка политики, аналитическая деятельность, техническая помощь, взаимодействие с гражданским обществом, осуществление открытого доступа к информации, мониторинг, следственная деятельность. Важно отметить, что в большинстве случаев уголовное преследование остается отдельной функцией в рамках подобных учреждений (Сингапур, Гонконг, Литва, Латвия, Австралия).

Второй тип – это агентства по противодействию коррупции, которые являются частью правоохранительных органов. Специальные прокуратуры (Румыния, Испания, Хорватия) и специальные следственные органы (Бельгия, Великобритания, Венгрия и Норвегия). К последнему типу относятся общие институты превенции. Эта модель включает в себя специализированные институты, выполняющие одну или несколько превентивных функций, таких как проведение исследований и анализа, разработку и координацию политики в области борьбы с коррупцией, проведение обучения и предоставление консультаций различным ведомствам о риске коррупции, возможных мерах по ее предотвращению и другие функции (Франция, Словения, Македония, Албания и Мальта)¹²⁶.

¹²⁶ Подробнее об этом см.: Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей // Отчет ОЭСР 2006.

Глава 3 законопроекта РК «О противодействии коррупции» посвящена субъектам противодействия коррупции, в которой в п.1 ст.20 говорится об уполномоченном органе, который реализует антикоррупционную политику и координирует деятельность государственных органов, субъектов квазигосударственного сектора, а также физических и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции. Пункт 2 ст.20 относит антикоррупционную службу к оперативно-следственным подразделениям органов по делам государственной службы и противодействию коррупции, направленных на предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных преступлений. Таким образом, по своим полномочиям (ст.22) и компетенциям (ст.21) данный орган более подходит под первый тип – многоцелевой орган.

Законопроект кроме полномочий и компетенций органов по противодействию коррупции затрагивает социальные гарантии сотрудников антикоррупционной службы (глава 5). Вместе с тем, вопросы правового статуса, независимость и подотчетность антикоррупционной службы и Агентства по государственной службе и противодействию коррупции не нашли отражения в законопроекте.

29 августа 2014 года Указом Президента Республики Казахстан № 900 «О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» утверждено Положение об Агентстве. В соответствии с Положением, в задачи нового Агентства входит: «участие в разработке и совершенствовании государственной политики в сферах государственной службы, противодействия коррупции и оказания государственных услуг»; «формирование антикоррупционной культуры и системы предупреждения коррупции, а также минимизация причин и условий возникновения коррупционных правонарушений». Среди функций нового Агентства: «участие в разработке и реализации стратегий и программ в сферах государственной службы и противодействия коррупции»; «разработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы в сферах государственной службы и противодействия коррупции».

Но в нем также не нашли отражения нормы о правовом статусе сотрудников антикоррупционной службы (следственное управление, в том числе группа процессуальных офицеров), правила формирования его состава (правила отбора кадров, особые иммунитеты и отчетность¹²⁷), сроки полномочий Председателя Агентства и заместителей Председателя, положения о его подотчетности и независимости, компетенции, взаимодействие данного органа с другими субъектами правоохранительных органов. Правовой статус по возможности должен быть определен законом, а не подзаконным актом на уровне указа президента или постановления правительства. Более того, должен быть принят внутренний правовой акт, который бы закрепил внутренние административные и операционные правила, правила отчетности и кодекс поведения служащих. Для процессуальных офицеров, которые по законопроекту относятся к сотрудникам МВД, могут быть разработаны отдельные правила подчиненности, особая процедура назначения и снятия с должности руководителей и рядовых офицеров; офицеры полиции, расследующие преступления, связанные с коррупцией, оставаясь организационно в структуре полиции, по конкретным делам подчиняются напрямую прокурору, ведущему данное дело.

Особая процедура назначения главы антикоррупционного агентства заключается в необходимости консенсуса между основными политическими силами (например, совместно

¹²⁷ Например, на сайте Агентства в разделе «руководство» выложена биографическая информация, но нет деклараций о доходах и имуществе.

назначают Президент и Парламент; или назначению на должность предшествует рассмотрение кандидатуры в специально созданном отборочном комитете по предложению Правительства или Президента, и т.д.). Процедура считается несовершенной, если глава специализированного учреждения назначается одним политическим лицом (Министром или Президентом). Законом часто устанавливается срок полномочий главы специализированного института, что делает невозможным его увольнение без веских оснований.

Рекомендации:

1. Закрепить срок на который назначается председатель Агентства (например на 7 лет) без права продления. Также закрепить срок для замещения должности заместителей председателя Агентства – 7 лет.
2. Прописать в законе возможность предложения нескольких кандидатур на пост председателя Агентства и заместителей председателя для утверждения Президенту. Эти кандидатуры могут быть отобраны в ходе проведения слушаний в Парламенте с участием широкого круга лиц, в том числе общественности.
3. В целях поддержания доверия к Агентству и его руководству (сотрудникам), в обязательном порядке выкладывать декларации доходов председателя Агентства и его заместителей.
4. Установить повышенный стаж работы по юридической либо экономической профессии для претендентов на работу в Агентство (особенно, сотрудников следственного управления).
5. Закрепить за Агентством, задач по организации и проведению исследований ситуации с коррупцией в государстве.
6. Разработать дополнительные меры независимости процессуальных офицеров.

Конфликт интересов

Понятие «конфликт интересов» не встречается в законопроекте ни разу, однако такие статьи как ст.10 (финансовый контроль), ст. 11 (антикоррупционные ограничения), ст. 12 (деятельность, не совместимая с выполнением государственных функций) касаются данной темы, а ст.13 (недопустимость совместной службы близких родственников и супругов) и ст.14 (ограничения на принятие решений, осуществления контроля и надзора, проведения расследования, разрешение споров и определение мер ответственности») напрямую посвящены данной тематике. Однако без раскрытия понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» ограничения, введенные в ст. 13 - 14 законопроекта недостаточны, поскольку не охватывают такие коррупционные действия, как например, nepotизм, распределение госзаказов между аффилированными лицами и др. В предыдущих редакциях проекта закона была предусмотрена новая формулировка понятия конфликта интересов, новый порядок урегулирования конфликта интересов, в том числе путем отвода и самоотвода, что можно было бы рассматривать как позитивное решение. К сожалению, в последней редакции это не сохранилось.

Меры по выявлению и пресечению (разрешению) конфликта интересов предполагают необходимость учитывать и контролировать экономическую деятельность соответствующих лиц через проверку соответствия их доходов и расходов.

В ст. 10 законопроекта говорится о двух видах деклараций: декларация об активах и обязательствах физического лица (только для претендентов на занятия ответственных государственных должностей) и декларация о доходах и имуществе физического лица (ежегодно лицами, перечисленными в ч. 8 ст. 10). Но из этих деклараций не становятся ясными источники происхождения данного имущества и фактический прирост активов за отчетный период, поскольку в течении отчетного периода можно вступать в коррупционные сделки и приобретать имущество на необъяснённые доходы, не указывая это в декларациях.

Отраслевая программа по борьбе с коррупцией предусматривает введение института декларирования крупных расходов государственных служащих, всеобщее декларирование доходов населения, выработку предложений по совершенствованию процедуры декларирования доходов и имущества государственных служащих в части улучшения системы проверки достоверности изложенных в них сведений.

Рекомендации:

1. Более четко определить в законопроекте субъектов, ответственных за проверку деклараций.
2. Реализовать положения по введению декларирование крупных расходов государственных служащих.
3. Внедрить систему проверок деклараций на соответствие доходам и расходам.
4. Закрепить понятие конфликта интересов как коллизии между интересами службы и личными интересами. Предусмотреть порядок разрешения конфликта интересов, включая отвод и самоотвод.
5. Внедрить декларацию интересов (возмездная и безвозмездная деятельность должностного лица, его обременения и долги), особенно, для лиц, уполномоченных на проведение государственных закупок, тендеров, выдачу субсидий, субвенций и других преференций.

Противодействие коррупции в частном секторе

Статья 16 законопроекта РК «О противодействии коррупции» устанавливает лишь общие требования к компаниям, что не соответствует перечню рекомендаций, которая содержит ст.12 Конвенции ООН против коррупции. Желательно в ст.16 раскрыть содержание «мер по предупреждению коррупции, в том числе по минимизации причин и условий». Например, рекомендовать компаниям принимать «комплаенс-политики», включая политику по взаимодействию с третьими лицами, политику участия в госзакупках, политику защиты заявителей по коррупционным проявлениям в компании, а также обязательное выполнение процедур риск-менеджмента и аудита. Самое главное, способствовать, чтобы компании сами вводили принцип «нулевой степени терпимости к коррупции» для управления компанией. Этот принцип должен быть распространен на всех сотрудников компании, включая акционеров и членов органов управления.

Кроме этого, в данной статье необходимо установить ограничения на принятия на работу бывших государственных служащих, которые взаимодействовали с компанией во время работы в государственном секторе. Феномен revolving doors – использование служебного статуса для занятия должности в коммерческом секторе, известен специалистам по антикоррупционным стандартам и ограничен во многих странах – Франция, Германия, Великобритания, РФ и др. Можно ввести такое ограничения сроком от 1 до 2 лет в зависимости от статуса государственного служащего. Например, для лиц, занимающих ответственные государственные должности установить ограничение сроком 2 года, для всех других лиц – 1 год. Также это ограничение может работать и наоборот - для должностных лиц компаний, которые переходят на службу в тот орган, с которыми они взаимодействовали, например, на протяжении последних 5 лет.

Опыт такого рода ограничений можно встретить в ст.28 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-І "О государственной службе", дисквалификация как самостоятельная санкция не упоминается. Вместе с тем, согласно ч. 4 ст. 10 данного нормативного правового акта, на государственную службу не может быть принято, во-первых, лицо, которое в течение трех лет перед поступлением на государственную службу привлекалось к дисциплинарной

ответственности за совершение коррупционного правонарушения и, во-вторых, лицо, уволенное с работы за совершение коррупционного правонарушения. Как видно, закон предусматривает за совершение коррупционного правонарушения, кроме собственно дисциплинарного взыскания, также дополнительное неблагоприятное последствие в виде ограничения права поступления на государственную службу. При этом данное ограничение в зависимости от вида наложенного дисциплинарного взыскания устанавливается либо на определенный срок (по сути - временная дисквалификация), либо на неопределенный срок (по сути - пожизненная дисквалификация).

Рекомендации:

1. Введение ограничений на занятия должности в коммерческой структуре служащему, который имел дело с этой компанией последние два года.
2. Рекомендовать компаниям принимать меры, по противодействию коррупции, включая принятия политик, регулирующие отношения с третьими лицами, между сотрудниками (кодекс корпоративного поведения), защита заявителей по коррупции и разрешения конфликта интересов.
3. Обязательное проведение аудита.

Часть 3. Проект закона РК «О противодействии коррупции» и его сочетаемость с законопроектом РК «О доступе к информации»

Законопроект РК «О доступе к информации» в ст. 6 устанавливает виды информации, доступ к которой не должен быть ограничен. В частях 9-10, устанавливается, что доступ к следующей информации не может быть ограничен: 1) о формировании и расходовании средств из республиканского и местного бюджетов, 2) и о контроле за расходованием средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты.

Таким образом, доступ к информации, содержащийся в отчетах о всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности, связанных с государственной собственностью (ч. 9 ст.10 законопроекта «О противодействии коррупции») не может быть ограничен. Подобным же образом, согласно ч. 11 ст. 6 проекта Закона РК «О доступе к информации» не может быть ограничен доступ к информации, содержащейся в декларациях о доходах политических государственных служащих и лиц, исполняющих управленческие функции в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также юридических лицах, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежит указанным дочерним организациям. Ограничения на распространение информации, установленные в ч.10-11 ст.10 законопроекта РК «О противодействии коррупции» не могут распространяться на декларации о доходах лиц, перечисленных в ч. 2, 8-9 этой статьи.

Рекомендации:

Части 10 и 11 ст.10 законопроекта РК «О противодействии коррупции» противоречат положениям статьи 6 законопроекта РК «О доступе к информации», на этом основании рекомендуется их исключить из законопроекта РК «О противодействии коррупции».

Часть 4. ПОСТАТЕЙНАЯ ТАБЛИЦА ПРОБЛЕМ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Стандарты	Международные нормы	Нормы законопроекта	Проблемы и рекомендации
<p>Определения</p>	<p>Ст.2 Конвенции ООН “публичное должностное лицо” означает: i) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; ii) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника; iii) любое другое лицо, определяемое в качестве “публичного должностного лица” во внутреннем законодательстве Государства-участника. Тем не менее для целей принятия некоторых конкретных мер, предусмотренных главой II настоящей Конвенции, “публичное должностное лицо” может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее</p>	<p>I. должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие или осуществлявшие на момент совершения коррупционного правонарушения функции представителя власти либо выполняющие или выполнявшие на момент совершения коррупционного правонарушения организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных учреждениях, субъектах квазигосударственного сектора, органах местного самоуправления.</p>	<p>I. Если законопроект говорит о должностных лицах, не детализируя, что это публичные должностные лица, то, во-первых, тогда необходимо в перечень субъектов включить и лиц, занимающие управленческие функции в коммерческих организациях, поскольку они также являются должностными лицами. Во-вторых, данное определение по своему легальному определению должно совпадать с определением «должностного лица» в УК 2014 г. Рекомендую понятие изложить в следующей редакции: “Должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, субъектах квазигосударственного органа, а также в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других</p>

	<p>какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника;</p>	<p>II. Ч.1 лицо, занимающее ответственную государственную должность, – лицо, занимающее должность, которая установлена Конституцией РК, конституционными и иными законами РК для непосредственного исполнения функций государства и полномочий государственных органов, в том числе депутат Парламента, судья, а равно лицо, занимающее политическую государственную должность либо административную государственную должность корпуса «А», в соответствии с Законом РК «О государственной службе»;</p> <p>Ч.3. лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, – государственный служащий в соответствии с законами Республики Казахстан о государственной службе, депутат Парламента РК и маслихата</p>	<p>войсках и воинских формированиях Республики Казахстан; и коммерческих организаций».</p> <p>II. Пересечение субъектов, которые попадают в обе группы: депутаты Парламента поименованы и в ч.1 и ч.3 статьи. Рекомендую отнести депутатов Парламента к лицам, занимающим ответственную государственную должность.</p>
Независимость антикоррупцион	Ст.20 Конвенции ЕС , ст.6, 36 Конвенции ООН	В ст. 20 ничего не говорится о правовом статусе и структуре.	Установить правовой статус антикоррупционной службы,

ного органа	«В соответствии с основными принципами своей правовой системы, каждое государство обязуется обеспечивать наличие органа/органов или лиц, осуществляющих борьбу с коррупцией в рамках правоохранительной системы. Такие органы или лица должны обладать необходимым уровнем независимости, в соответствии с фундаментальными принципами правовой системы государства-участника, чтобы иметь возможность эффективно осуществлять свои функции без какого-либо незаконного вмешательства в их деятельность. Персонал таких органов должен иметь соответствующую подготовку и располагать всеми необходимыми ресурсами для выполнения поставленных перед ним задач»	Пункт 18 Положения об Агентстве «Председатель Агентства назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Казахстан».	прописать статус главы этой службы, его права и полномочия, подотчетность и независимость сотрудников. В особенности, важно предусмотреть прозрачную и надлежащую процедуру назначения и увольнения руководства антикоррупционного ведомства. Процедура считается более совершенной, если глава специализированного учреждения назначается специальной комиссией или представителями разных ветвей власти на основе открытого и прозрачного конкурсного отбора. Цель такого отбора – выбрать политически нейтрального руководителя, с безупречной репутацией и компетентного в сфере борьбы с коррупцией и с опытом управления и стратегическим мышлением.
Антикоррупционные стандарты	Ст.9 Конвенции ООН 1. Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции.	Ст. 9 ч. 2. При реализации антикоррупционной политики соблюдаются следующие антикоррупционные стандарты, ограничивающие: 1) принятие нормативных правовых актов, прямо не предусмотренных законами Республики Казахстан и без их предварительного открытого обсуждения; 2) рассмотрение дел о коррупционных правонарушениях	Необходимо предусмотреть механизмы обжалования решений по государственным закупкам. Параграф ч. 2 говорит только о предоставлении банковских услуг, однако необходимо это ограничение распространить на все виды услуг: равный подход к предоставлению услуг.

	<p>Такие системы, которые могут предусматривать надлежащие пороговые показатели при их применении, затрагивают, среди прочего, следующее:</p> <p>а) публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашениях к участию в торгах и надлежащую или уместную информацию о заключении контрактов, с тем чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок;</p> <p>б) установление, заблаговременно, условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов, и их опубликование;</p> <p>с) применение заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках в целях содействия последующей проверке правильности применения правил или процедур;</p>	<p>лицами прямо либо косвенно заинтересованными в исходе таких дел, в том числе лицами правоохранительного органа, в котором служит лицо, обвиняемое в совершении коррупционного правонарушения;</p> <p>3) внеконкурсное и закрытое предоставление кредитов, ссуд, субсидий и субвенций физическим и юридическим лицам, а также иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, за исключением случаев, предусмотренных законами Республики Казахстан, а также установление неравных условий оказания банковских услуг для лиц в зависимости от их правового статуса;</p> <p>4) введение и использование внеконкурсных и закрытых процедур продажи или установление особого порядка и условий приобретения государственного имущества, за исключением случаев, установленных законами Республики Казахстан;</p> <p>5) участие в процедуре государственных закупок лиц, имеющих судимость за коррупционные правонарушения;</p> <p>6) установление дополнительных требований, не предусмотренных</p>	
--	--	--	--

		<p>законами Республики Казахстан, при осуществлении государственных закупок и услуг;</p> <p>7) единоличное рассмотрение вопросов, связанных с выдачей лицензий или регистрацией субъектов частного предпринимательства или иной деятельности;</p> <p>8) ведение бухгалтерского учета, представление финансовой отчетности, осуществляемых в целях совершения коррупционных правонарушений, в том числе создание неофициальной отчетности; проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций; ведение учета несуществующих расходов; отражение обязательств, объект которых неправильно идентифицирован; использование поддельных документов; намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее сроков, предусмотренных законом.</p>	
Разрешение конфликта интересов	Пункт 4 ст.7 Конвенции ООН «Каждое Государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают	I. Ст.10 «Ч. 4 Декларация об активах и обязательствах физического лица составляется и представляется в соответствии с требованиями и по форме, установленными налоговым законодательством Республики Казахстан....	I. Как показывает практика многих стран, желательно расширить круг субъектов, об имуществе которых должен указывать должностное лицо и включить туда имущество, принадлежащее на праве собственности близким родственникам, включая

	<p>возникновение коллизии интересов». Пункт 5 ст. 8 Конвенции ООН «Каждое Государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц».</p> <p>Совет Европы принял ряд рекомендаций для национальных государственных ведомств (<i>Council of Europe recommendation on Codes for public officials 11 May 2000, Art. 13 – Conflict of Interest</i>).</p> <p>Статья –15– Интересы вне государственной службы и несовместимые с ней:</p> <p>1. Государственный служащий не должен осуществлять деятельность или операции; занимать (возмездно или безвозмездно) пост или должность, несовместимые с надлежащим исполнением его служебных обязанностей или наносящие им вред. В случае, если нет ясности относительно</p>	<p>Ч 5. Декларация о доходах и имуществе физического лица составляется в соответствии с положениями налогового законодательства и представляется по форме, в сроки и в порядке, определенным налоговым законодательством Республики Казахстан.</p> <p>Ч.9 Физические и юридические лица, которые участвуют в выполнении функций по управлению государственным имуществом, представляют в порядке и сроки, установленные Правительством Республики Казахстан, отчеты о всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности, связанных с государственной собственностью, в государственный орган, осуществляющий в отношении государственного имущества правомочия.</p> <p>Ч.10 Поступающие в органы государственных доходов сведения, предусмотренные настоящей статьей, являются охраняемой законом налоговой тайной в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Их разглашение влечет ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан».</p>	<p>несовершеннолетних детей и родителей лиц, которые указаны в ч.2-3, 8 ст.10.</p> <p>При сопоставлении ч.4-5 и ст. 10 с ч.8, усматривается несогласованность, поскольку ч.10 говорит о том, что сведения деклараций является объектом налоговой тайны и их разглашение влечет ответственность, тогда как п.8 устанавливает порядок публикаций сведений, отраженных в декларациях физических лиц. Рекомендую убрать ч.10 как противоречащим целям деклараций и их опубликованию.</p> <p>Информация, которая предоставляется на основании п.9 должна быть открыта, поскольку касается расходования национального бюджета.</p>
--	--	--	--

	<p>совместимости с государственной службой какой-либо деятельности, он или она должны спросить мнение своего непосредственного начальника.</p> <p>2. С учетом применяемого законодательства, прежде чем осуществит (возмездно или безвозмездно) некоторые виды деятельности или соглашаться на какие бы то ни было посты или должности вне государственной службы, государственный служащий обязан проинформировать своего работодателя в государственной службе и согласовать с ним этот вопрос.</p> <p>3. Государственный служащий обязан выполнять любые предусмотренные законом требования по декларированию своего членства или принадлежности организациям, которые могут повредить его должности или надлежащему исполнению им своих служебных обязанностей в качестве государственного служащего.</p>	<hr/> <p>II. Ст.11 В целях недопущения лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к ним, а также лицами, являющимися кандидатами на выполнение указанных функций совершений действий, которые могут привести к использованию ими своих полномочий в личных, групповых и иных неслужебных интересах, указанные лица с учетом особенностей, установленных статьями 12, 13, 14, 15 и 16 настоящего Закона, принимают на себя следующие антикоррупционные ограничения по:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) осуществлению деятельности, не совместимой с выполнением государственных функций; 2) недопустимости совместной службы (работы) близких родственников, супругов; 3) принятию решений, осуществлению контроля и надзора, проведению расследования, разрешению споров и определению мер ответственности. <hr/>	<hr/> <p>II. Не понятно, что законодатель имел в виду под понятиями «групповые и неслужебные интересы» Если говорить о гражданской службе, то неслужебные интересы – это личные интересы. Поэтому в дублировании понятий нет необходимости.</p> <p>Большинство стран с многолетними традициями декларирования, требуют от госслужащих декларировать интересы в широком смысле этого понятия, включая финансовые интересы (активы, обязательства, доходы, имущество) и остальные личные интересы (например, должности в неправительственных организациях, включая политические, крупные финансовые интересы членов семьи, неплатёжеспособность, социальные или личные связи, которые могут повлиять на выполнение обязанностей, участие в судебных разбирательствах и др.).</p> <hr/>
--	---	--	---

		<p>III. Часть 1 Ст.12 Лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и лицам, приравненным к ним (за исключением кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан и маслихаты, а также в члены выборных органов местного самоуправления, депутатов местных исполнительных органов, лиц, осуществляющих свою деятельность в субъектах квазигосударственного сектора), запрещается заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности.</p>	<p>III. Такой длинный список лиц, которые не подпадают под ограничения ст.12-14, не является позитивным в рамках провозглашенных целей. Члены парламента, члены выборных органов МСУ, депутаты местных исполнительных органов, в первую очередь должны быть независимы и объективны. В настоящем варианте законопроекта получается, что они могут контактировать с любыми лицами, в том числе, проводить контроль и надзор, разрешать споры и определять меру ответственности в отношении себя, своих родственников, контрагентов своих родственников. Таким образом, нарушается один из принципов политики противодействия коррупции: неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений (ч.5 ст.4 Законопроекта о противодействии коррупции). К субъектам квазигосударственного органа должны применяться те же положения о запретах, поименованные в ст.12-14 Законопроекта, за исключением ведения предпринимательской деятельности.</p>
--	--	---	--

<p>Частный сектор</p>	<p>Ст.12 Конвенция ООН 1. Каждое Государство-участник принимает меры, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, в надлежащих случаях, установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер. 2. Меры, направленные на достижение этих целей, могут включать, среди прочего, следующее: а) содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими частными организациями; б) содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций, включая кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятельности предпринимателями и представителями всех соответствующих профессий и предупреждения возникновения коллизии интересов, а также для поощрения использования</p>	<p>Ст.16 Субъекты частного предпринимательства при осуществлении своей деятельности принимают меры по предупреждению коррупции, в том числе по минимизации причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений.</p>	<p>В статье не расшифровано, какие меры должны предприниматься. Необходимо прописать. Рекомендую статью изложить в следующей редакции: 1. Коммерческие организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. 2. Меры по предупреждению коррупции, принимаемые в организации, могут включать: 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений; 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами; 3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации; 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации; 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов; 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов;</p>
-----------------------	--	--	---

	<p>добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством; 15 с) содействие прозрачности в деятельности частных организаций, включая, в надлежащих случаях, меры по идентификации юридических и физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций и управлению ими; d) предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций, включая процедуры, касающиеся субсидий и лицензий, предоставляемых публичными органами для осуществления коммерческой деятельности; e) предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений, в надлежащих случаях и на разумный срок, в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор; f) обеспечение того, чтобы частные</p>		<p>7) разработка механизмов оповещения о коррупционных проявлениях и защита таких заявителей; 8) установление ограничений на принятия на работу бывших государственных служащих, которые взаимодействовали с компанией во время работы в государственном секторе.</p>
--	---	--	---

	<p>организации, с учетом их структуры и размера, обладали достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний и чтобы счета и требуемые финансовые ведомости таких частных организаций подлежали применению надлежащих процедур аудита и сертификации. 3. В целях предупреждения коррупции каждое Государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с его внутренним законодательством и правилами, регулирующими ведение бухгалтерского учета, представление финансовой отчетности, а также стандарты бухгалтерского учета и аудита, для запрещения следующих действий, осуществляемых в целях совершения любого из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией: а) создание неофициальной отчетности; б) проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций; в) ведение учета несуществующих расходов; г) отражение обязательств, объект которых неправильно идентифицирован; д) использование поддельных документов; и е) намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее</p>		
--	---	--	--

	<p>сроков, предусмотренных законодательством. 4. Каждое Государство-участник отказывает в освобождении от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки, которые являются одним из элементов состава преступлений, признанных таковыми в соответствии со статьями 15 и 16 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, в отношении других расходов, понесенных в целях содействия коррупционным деяниям.</p>		
<p>Защита заявителей</p>	<p>Ст.33 Конвенции ООН против коррупции Каждое Государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщаящих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, от любого несправедливого обращения.</p>	<p>Ст.24 1. Лицо, располагающее достоверной информацией о коррупционном правонарушении, информирует руководство государственного органа и организаций, в которых оно работает либо уполномоченный орган. 2. Руководство государственного органа и организаций, уполномоченный орган обязаны в месячный срок со дня получения информации принять меры по поступившим заявлениям о коррупционных правонарушениях либо случаях склонения физических лиц к совершению таких правонарушений. 3. Лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в противодействии</p>	<p>В преамбуле Законопроекта указано, что Закон регулирует общественные отношения в сфере предупреждения и противодействия коррупции, однако ст.24 говорит только о государственном секторе. Рекомендую включить в данную статью положение, которое бы регулировало порядок заявления о коррупции в частном секторе. Прописать гарантии непривлечения лица, сообщившего о коррупции, к административной ответственности (ст.439 Кодекса об административных правонарушениях). Также предусмотреть гарантии от неправомерного увольнения. Несмотря на то, что п.3-4 данной статьи сказано о защите данных</p>

		<p>коррупции, находится под защитой государства и поощряется в порядке, предусмотренном Правительством Республики Казахстан.</p> <p>4. Информация о лице, оказывающем содействие в противодействии коррупции, является государственным секретом и представляется только по запросам органов, указанных в статье 17 настоящего Закона или суда в порядке, установленном Законом Республики Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 августа 2012 г. N 1077 «Об утверждении Правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией»</p>	<p>лиц и то, что информация о данных лицах является государственным секретом, при проверке способов обращения, указанные на портале Агентства, выясняется, что все они ставят под сомнения, что положения п.3-4 о конфиденциальности информации о заявителе о коррупции выполнимы, наоборот, они требуют четкую идентификацию лица, сообщившего о коррупции:</p> <p>1. Письменно по почтовому адресу: 010000, город Астана, улица Сейфуллина, 37.</p> <p>2. Посредством портала «Электронного правительства» egov.kz, при наличии электронной цифровой подписи.</p> <p>3. Посредством Портала 1494.kz, пройдя регистрацию.</p> <p>Рекомендую продумать форму обратной связи на сайте Агентства, которая будет учитывать ч. 4 ст.24 законопроекта.</p>
Незаконное обогащение	<p>Статья 20 Конвенции ООН против коррупции призывает страны принимать меры для преследования лиц за незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может</p>	<p>Ст.25 В случаях незаконного обогащения лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, и лиц, приравненных к ним, в результате коррупционных правонарушений, незаконно полученное имущество подлежит</p>	<p>Ни в ст.1, ни в ст.25 не объясняется понятие «незаконное обогащение».</p> <p>Рекомендую внести изменения в ст.1 и дополнить ее следующим абзацем:</p> <p>Незаконное обогащение - это значительное превышение</p>

	<p>разумным образом обосновать. (в следующих странах так или иначе была имплементирована ст.20: Австрии, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Нидерландов, Норвегии, Португалии, США, Финляндии, Франции, Швейцарии и Швеции).</p>	<p>обращению, а стоимость незаконно полученных услуг взысканию в доход государства.</p>	<p>стоимости активов должностного лица над размером законных доходов такого лица, которое он не может разумным образом обосновать. Из статьи неясна процедура доказывания незаконного обогащения, на ком лежит бремя доказывания и распределяются обязанности. Необходимо четко прописать это в статье, хотя бы в виде описания: «При наличии признаков незаконного обогащения, прокурор обращается в суд с иском о взыскании».</p>
--	---	---	--

Сентябрь 2015 г.

Атилла ПЕТЕРФАЛВИ
Директор национального управления
по защите и свободе информации Венгрии

Независимый орган контроля за соблюдением законодательства о доступе к информации – эффективный институт обеспечения права на доступ к информации в Венгрии

Европейский Союз (ЕС) основывается на уважении достоинства человека, свободы, демократии, равенстве, верховенстве права и правах человека, включая права меньшинств. Государства - члены ЕС разделяют эти ценности: они являются обществами, приверженными принципам плюрализма, запрещения дискриминации, принципам толерантности, справедливости, солидарности и равенства полов.

В Центральной и Восточной Европе падение Коммунизма и политический переход к демократии, а также верховенство права являлись важным фактором в принятии Законов о Свободе Информации. В Венгрии, одной из целей революции верховенства права в 1989 была гарантия каждого использовать контроль над своей персональной информацией и иметь доступ к общественной информации. В отношении к последней конституционной реформе Венгрии, законодательный орган не внес изменения в информационные права, трансформировав только институциональную основу.

Тогда и сейчас - комиссар по информации и новые полномочия

Как Вы возможно знаете, уникальное правовое решение Венгрии обеспечивает безопасность как информационных прав - право на информационное самоопределение, так и свободу информации одной организацией. Между 1995 и 2011, данные полномочия выполнял Омбудсман по защите информации, с 1 января 2012 - ввиду конституционных реформ, которые повлияли на всю систему Омбудсмана, данные полномочия перешли к Национальному Управлению по защите и Свободе Информации Венгрии.

Национальное Управление по защите и Свободе Информации Венгрии ответственно за контроль и защиту права на защиту персональной информации и свободы информации Венгрии. Наша сфера ответственности расширилась на общественный и частный сектор.

Национальное Управление по защите и Свободе Информации Венгрии регулируется Законом CXII от 2011 года об Информационном самоопределении и Свободе информации, который был принят Национальной Ассамблеей 11 июля 2011 года. Закон является комплексным по объему и содержанию и затрагивает все мероприятия в области контроля и обработки информации, предпринятые Венгрией. Закон определяет эти действия как те, которые относятся к данным физического лица, а также данные в интересах общества и данные, которые ставят общество в основу общественных интересов.

Ключевой моделью для регулирования информационных прав в Венгрии, выраженной в форме права информационного самоопределения и свободы информации, является модель Канады, где защита персональной информации соединена с конституционными ценностями свободы информации. Единый закон регулирует свободу информации и защиту персональных данных, и единый орган является ответственным за контроль и защиту этих прав.

Новый независимый орган защиты информации, соответствующий международным стандартам, может работать отдельно от института Комиссара по фундаментальным правам.

Помимо сильной власти государственных органов и обязанностей (например, финансовые санкции, принудительные резолюции), которые отражаются на серьезных нарушениях защиты информации, такие методы как Омбудсмен, более мягкие следственные методы имеют силу исключительно в области свободы информации.

Сущность права знать

Свобода информации гарантирует прозрачность деятельности общественных органов власти и использование общественных фондов. Граждане могут быть активными участниками, если они знакомы с запрашиваемой информацией - соответствующая информация является фундаментальной для свободы мнения.

Как четко написано в решении Конституционного суда Венгрии: *"без мониторинга со стороны своих граждан, государство становится неподотчетной и непредсказуемой машиной, и это особенно опасно, потому, что непрозрачное государство представляет повышенную угрозу конституционным правам"*.

Свобода информации является самым чувствительным правом в демократии, потому что политические силы всегда хотят следовать своим собственным трендам для коммуникации со своими пороками и добродетелями. В противовес, они привлекают большую огласку, поскольку в качестве государственной силы они предпочитают коммуницировать в соответствии с их собственным восприятием.

Со времен конституционной революции 1989 года, было 2 правительственных периода, когда законодательство открыло больше прозрачности национальных доходов: первое было в 2003 году, когда коалиция левого крыла приняла "Закон стеклянного кармана", второе было в 2012 году при коалиции правого крыла, когда при конституционной революции Фундаментальный Закон постановил прозрачность национальных доходов.

Новый Фундаментальный Закон Венгрии в своей преамбуле зовется НАЦИОНАЛЬНОЙ ОБЯЗАННОСТЬЮ И ВЕРОЙ – и провозглашает, что *"истинная демократия существует только там, где Государство служит своим гражданам и управляет их делами справедливо и без злоупотребления или предвзятости"*.

Новая конституция дает довольно сильную основу для свободы информации:

- прежде всего, Фундаментальный закон провозглашает «право знать» в качестве фундаментального права,
- в дополнение, он создает национальный конституционный фонд прозрачности общественных фондов, общественной собственности.

В своей статье 39, Фундаментальный Закон гласит, что *"любая организация, которая управляет общественными фондами, должна публично отчитываться об управлении этими фондами. Фонды общества и национальные доходы должны управляться в соответствии с принципами прозрачности и свободной от коррупции общественной жизнью. Информация, относящаяся к фондам общества или национальным доходам должна быть признана как информация общественного интереса"*.

Закон Свободы информации Венгрии до сегодняшнего дня, гарантирует довольно широкую прозрачность в отношении государства, местного самоуправления, а также общественных финансов. Закон о Свободе информации обязывает публичную организацию раскрывать широкий список публичной информации на своих страницах в интернете и предоставлять информацию в ответ на запрос.

Я должен признать, что каждое государство модифицирует Закон о Свободе информации где-то больше, где-то меньше, но, ни одно из них не дает компетенции определения сильных санкций Омбудсмену или Закону о защите информации санкционировать незаконное раскрытие, отказ или игнорирование запроса.

Сравнение Закона о Свободе Информации Казахстана и Венгрии

По закону Венгрии, любая информация, которая не является личной и не находится под контролем государства или местного органа власти, должна считаться публичной информацией. Доступ к публичной информации не является субъектом каких-либо ограничений, за исключением правовых определенных категорий *секретных*.

В широком понимании, вы можете считать информацию публичной, если она контролируется кем-либо, кто имеет публичные обязанности. Сюда входят законы, акты, решения, приказы, предложения, статистика, общественные тендера, контракты, фото, видео, и личная или деловая информация, которая стала публичной законом.

В соответствии с действующими законами, вся информация, которая не является личной информацией, обработанной человеком или органом, наделенным публичными функциями, является публичной информацией независимо от возможности ее раскрытия.

Другой категорией раскрываемой информации является группа "информации общественного интереса". Она включает в себя любую информацию, кроме общественной информации, которая по предписанию закона должна быть опубликована, доступна или иным образом раскрыта для пользы общества.

В общем, частная информация не может считаться в качестве информации общественного интереса. Все равно, существуют узкие обстоятельства, детально описанные в законе, когда личная информация может быть публичной на основе попадания под общественный интерес. Например, детали в отношении определенных работников, которые работают от лица оператора, выполняющего публичные функции, может быть доступной.

В отношении деловой информации может быть возможен доступ к информации, даже если она находится под контролем частной компании, пока она имеет отношение к общественным деньгам или включает вопросы государственного бюджета, или если у компании есть контракт с государством или местным органом власти.

Название лица, который выполняет задачи в рамках своей ответственности и орган власти, который берет на себя обязательства по публичной службе, а также их объем ответственность, работы, исполнительный мандат и другая персональная информация, относящаяся к обеспечению их ответственности, доступ к которой может быть предоставлен законом, квалифицируется как информация, попадающая в сферу общественного интереса.

Ограничения права знать

Свобода информации ограничена несколькими путями. Доступ к информации общественного интереса ограничивается законом о защите информации, как защита персональных данных. Ограничения разрешены в интересах национальной безопасности, национальной защиты, уголовного расследования и предотвращения преступлений, денежной и валютной политикой государства, иностранными и международными отношениями, и проходящими судебными процедурами.

Принцип данных не имеет большую юридическую силу, чем принцип документов. Это означает, что если запрашиваемый документ содержит смешанную информацию, которая

должна быть раскрыта, а также информацию, которая не может быть раскрыта, тогда второй вариант должен быть неузнаваемый в копии.

Отказ должен использоваться с узкими ограничениями /30. § (5)/ : Если, в отношении отказа на любой запрос в доступе к информации общественного интереса, контроллер информации наделен законом независимой властью, отказ должен использоваться в рамках узких ограничений, и запрос в доступе к информации общественного интереса может быть отклонен, только если лежащий в основе общественный интерес превосходит соответствующий общественный интерес для разрешения доступа к общественной информации.

Наиболее частой причиной отказа со стороны государственных органов является тот факт, что информация является частью процесса принятия решений. Этот аргумент может послужить автоматической причиной отказа. Венгерское право допускает исключение из принципа открытого доступа общественной информации для категории проекта документов для внутреннего пользования и в подготовке решений.

Ограничение доступа к документам, используемым в механизме принятия решений, может быть обосновано независимо от того, насколько демократично он используется администрацией. Процесс принятия решений не может подвергаться давлению со стороны общественного мнения на каждом шагу принятия решений. Конечно, ограничение не затрагивает законотворческий процесс и законодательные процедуры.

Данные примеры являются современными проблемами Венгрии в практике верховенства закона и общественного контроля:

- предполагаемая публичность законотворческого процесса: ввиду быстрого законотворческого процесса - изменения публикуются в интернете только за 1 или несколько дней до Парламентского заседания;
- ограниченная публичность общественной информации в определенных сферах: например, Раздел II Закона классифицирует всю информацию и контракты, относящиеся к увеличению запланированных €12.5 миллионов Евро (14 Миллионов долларов) к Разделу II атомной электростанции России на 30 лет;
- прозрачность экономических субъектов, владеющих или управляющих национальными достояниями: категория государственных органов, подпадающих под Закон о Свободе Информации;
- прозрачность отношений между государством и деловым сектором: к сожалению, у нас нет Закона о Лобби, поэтому Закон о Свободе информации является единственным средством для обеспечения сотрудничества политиков и делового сектора.

Венгерский Закон о Свободе Информации не дает точного определения общественных обязанностей, которые должны обеспечивать публичность всех действий и достояний, но обязывает обрабатывать публичную информацию по любому запросу. Краеугольным камнем в создании публичности в Венгрии всегда оставалась задача определить круги органов, которые бы имели публичные обязанности. Классификация созданных и определенных лиц и институтов, поскольку это затрагивает полномочия и компетенцию, всегда была четкой. Хотя есть институты, чья категоризация является преимущественно спорной, к ним относятся компании, которые прямо или косвенно были созданы публичными фондами.

В случае компаний, владельцами которых являются государство, Закон о Частной Собственности разъясняет ситуацию: вся информация, которая относится к управлению или распоряжению государственной собственностью, кроме публичной информации, должна рассматриваться как информация общего интереса. Государство, которое довольно активно в деловом секторе, преимущественно в секторе государственной службы, должно предоставлять информацию в пользование национального достояния как часть

государственных компаний. Я считаю, что это законодательное решение имеет радикальный шаг на пути к прозрачности национальных фондов, но, с другой стороны, эти государственные компании должны принять задачи публичности их управления, даже если они вступают в неблагоприятные конкурентные условия.

В широком смысле, государственные органы мотивированы тем, что наша Власть дала рекомендации на границе деловых секретов и свободы информации. Наши заключения заключались в том, что эти государственные компании - игроки, при жестких условиях, должны обосновать секретность их управления информацией, но должны предоставлять достаточно информации для общественного контроля над использованием национального достояния.

По Венгерской правовой системе, с помощью интерпретации Конституционного суда, орган или человек, который наделен властью контролировать Государственную собственность, должен рассматриваться как человек или орган, который использует публичные функции в соответствии с законом о доступе к информации общественного интереса.

Этим летом Парламент Венгрии принял ряд изменений в Закон о защите и свободе информации. Данные изменения также модифицировали правила Закона о свободе информации. Два момента касаются правоохранительного сектора:

- стоимость ответа на запрос может содержать стоимость рабочего времени и силы,
- и публичные органы могут отказаться удовлетворить запрос, если запрос не содержит имени, а также доступность, посредством которых, публичный орган может связаться в запрашиваемой стороной. Но этот критерий не означает, что запрашиваемая сторона должна быть идентифицирована в государственном регистре, что может привести к созданию перечня и запугиванию запрашиваемой стороны.

Наша Власть будет интерпретировать данные правила в соответствии со Статьей 4 Конвенции Тромсо, в которой говорится, что Стороны могут дать заявителям право оставаться анонимным, за исключением случаев, когда раскрытие личности является необходимо важным для обработки запроса, и эти формальности для запроса не должны превышать то, что необходимо важно для обработки запроса.

Подводя итог опыта Венгрии, я думаю, что законодательство должно следовать по тропе преваляирования основных принципов демократии, при поиске баланса между свободой информации и административными формальностями и задачами, относящимися к запросу.

Сентябрь 2015

Деятельность Комиссара по доступу к информации в Словении

Доброе утро!

Меня зовут Полона Тепина и я являюсь Международным правовым советником Комиссара по Информации Словении. К сожалению, наш Комиссар - Мотя Прелесник не смогла приехать, потому что она сейчас занимается организацией конференции Международного права знать в Словении. Но мы записали ее обращение о важности независимого апелляционного института, ее обращение находится в ваших раздаточных материалах.

В 2003 году, политики Словении решили принять очень сильный Закон о Доступе к Информации, который сейчас находится на 2 месте как сильнейший Закон о праве на информацию в мире согласно Индексу Права на Информацию (RTI), разработанному международными НПО.

Одна из причин, по которой наш Закон занимает такое высокое место это очень сильный и независимый мониторинговый механизм - Комиссар по Информации. Если мы посмотрим внимательней на индекс RTI, все 10 стран, занимающие высокие места, имеют независимый апелляционный орган в той или другой форме, который может издавать обязательные решения.

В Словении индивидуальные лица, НПО и журналисты уже так привыкли работать с механизмом обжалования, что уже очень трудно представить, как право на доступ к информации могло бы выполняться, если бы такой орган не существовал.

Позвольте мне коротко представить институт Комиссара по Информации в Словении. Мы являемся независимым административным апелляционным органом, хотя у нас есть также компетенции в других сферах, главным образом в сфере защиты информации, где мы являемся руководителями защиты национальной информации. В сущности, если общественный орган отказывает в доступе к документам, заявители могут обратиться к Комиссару для рассмотрения отказа. Жалоба рассматривается в быстрой, эффективной и специализированной процедуре.

В отношении **правового поля**, существует четыре закона в центре нашей деятельности. На верхних позициях находятся Закон о Комиссаре по Информации, который регулирует общее институциональное поле, и Закон об общих административных процедурах, который устанавливает общие правила процедур. Сразу после них идут следующие два, которые регулируют нашу деятельность в двух сферах - Закон о доступе к информации и Закон о защите персональных данных. Помимо данных законов, мы работаем согласно многим другим материально-правовым и процедурным актам, таким как Закон о СМИ, Закон о классифицированной информации, Закон о противодействии коррупции и т.д.

Позвольте теперь сказать несколько слов о **компетенциях Комиссара по Информации**. Я, конечно, только сфокусируюсь на праве доступа к публичной информации, а не на защите персональных данных, хотя важно держать в уме, что мы также являемся руководителями защиты информации.

Наши обязанности в широком смысле могут быть разделены на три основные категории.

Во-первых, мы рассматриваем жалобы в отказе на доступ к публичной информации, против административной тишины и против отказа по Закону о СМИ, который наделяет специальным правом журналистов в этой сфере.

Во-вторых, мы работаем в области законодательного и политического анализа, где мы можем давать комментарии в отношении законодательных предложений, выдвинутых Государством, и мы также имеем привилегированный доступ в Конституционный суд, что означает, что мы можем требовать конституционного обзора законодательства в нашей сфере. К сожалению, у нас нет права законодательной инициативы, поэтому мы не можем выдвигать предложения к законам и процедурам, но мы находимся в сотрудничестве с Государством и предоставляем свои рекомендации.

В-третьих, мы проводим образовательные и информационные мероприятия, на которых мы советуем людям, как использовать свои права; мы проводим лекции и семинары для органов общественного сектора; мы также выпускаем руководства и брошюры. Здесь, нам надо быть очень осторожными, чтобы не составлять поспешных суждений о наших решениях в процедурах обжалования, таким образом, мы используем эту функцию с большой осторожностью.

Теперь, мы должны рассмотреть **сферу полномочий Комиссара по Информации**. Закон о Комиссаре по Информации дает нам полные полномочия, которые позволяют нам обрабатывать жалобы, и мы можем разделить эти полномочия на три группы.

В первой группе находятся полномочия, которые позволяют нам выполнять нашу работу в процессе **до** принятия решения, которое находится на фазе расследования. Когда мы обрабатываем жалобы, у нас есть полномочия требовать и получать все необходимые документы, и мы также можем проводить осмотр помещений в поиске этих документов и даже запрашивать помощи полиции, если необходимо. К счастью, нам еще не приходилось пользоваться помощью полиции. Мы также можем выписывать денежные штрафы, если орган отказывается направлять нам документы или уничтожает их. Это происходит очень редко, чтобы мы выписывали денежные штрафы, и в прошлом году мы выписали только два таких штрафа. В целом, мы используем принудительную силу очень редко, но я должна сказать, что ее наличие является позитивным фактором, в случае подозрения, что общественный орган прячет от нас документы.

Также у нас есть полномочия второй группы, которые позволяют нам выносить решения, являющиеся обязательными, официальными решениями. Так сказать, наши решения не являются рекомендациями (непринятие желаемого за действительное) и они не являются политическими решениями, они являются серьезными административными решениями, которые могут быть оспорены только в Административном Суде.

И наконец, у нас есть третья группа полномочий, которые являются полезными, когда наши решения становятся финальными. Когда решение становится финальным, у нас есть возможность эффективно обеспечить его исполнение при процедуре правоприменения, что означает, что мы можем назначать денежные штрафы, если орган отказывается следовать инструкциям в наших решениях. На практике, нам не нужно начинать правоприменительную процедуру, например, в 2014 году мы не назначили ни одного штрафа и в нашей 12-тилетней практике работы мы их использовали только в некоторых случаях.

Я также хотела отметить, что административная тишина, когда орган не может принять решения по запросу в срок, также карается денежным штрафом.

Последний вопрос, который я бы хотела осветить, это **независимость Комиссара по Информации**. Есть несколько элементов этой независимости, как описано в Законе о Комиссаре по Информации.

Первое, существуют положения о назначении, снятии и отчетности Комиссара. Мы подотчетны Национальному Парламенту. Парламент является институтом, который назначает и может уволить Комиссара по предложению Президента Республики. Мы предоставляем ежегодный отчет Парламенту. Все это гарантирует, что Государство не может повлиять на нашу работу.

Вторым элементом независимости является финансовая независимость. Мы финансируемся Республиканским Бюджетом: мы сначала предлагаем наш ежегодный бюджет и после переговоров, Национальная Ассамблея его утверждает.

Третьим элементом является надлежащий персонал и эффективная организационная структура. У нас около 30 человек в нашем институте, но около 10 людей работают в области доступа к информации, так что у нас есть потенциал выполнять нашу работу и количество экспертного персонала не может быть легко изменено, в таком же порядке как бюджет Комиссара не может быть легко уменьшен.

Четвертым и последним элементом независимости являются полномочия Комиссара, которые позволяют нам эффективно работать, о чем я ранее говорила, но важно отметить, что они регулируются законом, и поэтому не могут быть легко изменены.

Позвольте подвести итог словами, что без полномочий и независимости, которые позволяют нам работать, мы не смогли бы стать успешным институтом, который заработал уважение людей и государственных органов. Когда культура открытости должна заменить культуру секретности, важно иметь сильного Комиссара по Информации. Только так, мы можем быть защищены от политического и другого воздействия, и работать в соответствии с законом и Конституцией.

Сентябрь 2015

Приветственное обращение к участникам конференции

Дорогие коллеги по вопросам прозрачности в Казахстане. Меня зовут Мотя Прелесник и я являюсь Комиссаром по Информации Республики Словения. Меня попросили коротко рассказать вам о важности и функциях института Комиссара по Информации. Сначала я бы хотела сказать, что Комиссар по Информации Словении был образован в очень позитивном климате и являлся новой позицией в политике. Возможно, политики и Государство не могли представить, что это может означать на практике, или они были очень прогрессивными. В любом случае, они согласились дать очень сильные полномочия и независимость Комиссару по Информации. За последние 10 лет Комиссар по Информации превратился в уважаемый национальный апелляционный орган в области доступа к публичной информации. Роль Комиссара по Информации прошла путь от очень маленького апелляционного органа до большого института прозрачности общественного интереса и открытого и доступного публичного сектора.

В самом начале никто ничего не знал о Комиссаре по Информации. Как это стало возможным, что сейчас НПО и журналисты ежедневно пользуются нашими услугами, и что общественные органы более или менее уважают наши решения? Можно выделить две важные вещи: независимость и сильные полномочия Комиссара по Информации. Без этих элементов я могу легко сказать, что Комиссар по Информации был бы тратой времени каждого человека. Законодатели дали нам сильные полномочия, что означает три важные вещи. Первое: Комиссар может требовать и получать все документы, необходимые в апелляционном процессе. Второе: решения Комиссара являются обязательными для исполнения. И третье: мы также можем назначать денежные штрафы, если публичный орган отказывается сотрудничать.

Комиссар также является независимым, что защищает меня и моих коллег от политического давления, чтобы мы могли работать в соответствии с законом и Конституцией, а не по требованию любого государства и влияния. Обязанности Комиссара по Информации обширны. В принципе, мы являемся апелляционным органом, мы рассматриваем жалобы, когда публичный орган отказывается в доступе к информации. Мы выносим обязательные решения и можем обеспечивать их выполнение. Мы также являемся надзорным органом. Мы даем советы людям, как использовать свои права, также проводим лекции и семинары сектору публичных органов и выпускаем руководства и брошюры.

Государство также консультируется с нами, если оно планирует внести изменения в законодательство, которое влияет на право доступа к общественной информации. Я должна признать, что сильные полномочия и независимость также требуют большой ответственности. Мы должны быть высоко профессиональными и нам необходимы экспертные знания в вопросах доступа к публичной информации. Мы постоянно учимся и сотрудничаем со всеми заинтересованными лицами, включая гражданское общество для достижения нашей общей цели: большей прозрачности, большей демократии и меньшей коррупции.

На этой ноте я желаю вам лучшего и сильно закона о доступе к информации!

Сентябрь 2015

Вопросы и перспективы правовой регламентации деятельности общественных советов в Республике Казахстан¹²⁸

Уважаемые участники круглого стола!

Дамы и господа!

Разрешите выразить признательность организатором столь представительного форума за возможность принять участие в обсуждении вопросов, связанных с общественным участием в управлении делами государства.

Вопросы определения оптимальной модели взаимодействия государства и гражданского общества на сегодняшний день не теряют своей актуальности и значимости.

Сегодня пришло понимание, что ключевые государственные проблемы простым законодательным регулированием или с помощью ресурса только институтов государственной власти решить невозможно. Только, развивая некоммерческий сектор, институты гражданского общества, повышая уровень участия в процедурах общественного контроля можно рассчитывать на более эффективное решение актуальных проблем, стоящих перед государством и обществом.

В современных условиях Казахстана роль и значение общественных советов, сформированных и осуществляющих свою деятельность при государственных органах многократно возрастает в связи с необходимостью повышения эффективности системы государственного управления, противодействия коррупции, повышения качества реализации государственных функций через активное вовлечение граждан в управление делами государства.

Вместе с тем, на сегодняшний день потенциал данных институтов полностью не раскрыт и не задействован. Также наблюдается фрагментарность, а порой и формальный подход в регулировании отношений, связанных с осуществлением ими общественного контроля.

В этой связи назрела необходимость в формировании эффективно функционирующих общественных советов, образованных при государственных органах, а также четкой правовой регламентации вопросов осуществления ими общественного контроля.

И, безусловно, что определяющим в данном вопросе должна стать правовая составляющая.

Однако именно правовые условия необходимые для развития данного института еще в полной мере не сформировались.

128



В первую очередь на законодательном уровне не определен правовой статус, цели, задачи и полномочия общественных советов, принципы их деятельности, а также порядок формирования и особенности их взаимодействия с государственными органами. Также не нашли должной правовой регламентации процедуры общественного контроля и требования к их осуществлению.

В этой связи обращает на себя внимание международный опыт в регулировании данного круга отношений. Как правило, вопросы общественного участия в деятельности государственных органов определяются в конституции, административных законах или кодексах, а также в специальном законодательстве об общественном участии.

Общественные советы, в основном, создаются специальными декретами, постановлениями или приказами местных и национальных государственных органов.

Всё это говорит о том, что необходимость регулирования этого вопроса на уровне самостоятельного закона назрела давно.

На это указывают и ряд важных решений, принятых в Республике Казахстан в рамках Программы «100 конкретных шагов для реализации 5 президентских реформ», а также новой государственной антикоррупционной стратегии.

Оценивая проект Закона РК «Об общественных советах» можно отметить, что для Казахстана он является совершенно новым, поэтому, не случайно, что многие реализованные в нем подходы стали предметом дискуссий.

Анализ концептуальных положений законопроекта позволяет утверждать о его конституционной природе.

Данное утверждение основывается в первую очередь на том, что законопроект направлен на реализацию публичной власти народа через контроль за деятельностью государственных органов, которым согласно статье 3 Основного закона страны были делегированы властные полномочия от лица народа Республики Казахстан.

Во-вторых, законопроект направлен на реализацию конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей.

Через реализацию данных конституционных положений инициаторам законопроекта удалось исключить многие правовые пробелы, связанные с деятельностью общественных советов, прежде всего, в области осуществления ими совещательных, консультационных и контрольных функций.

В частности, проектом Закона вводится в оборот такие понятия как «общественные советы», субъект и объект общественного контроля, а также определения ряда форм общественного контроля. Также закреплены цели и задачи общественного контроля, требования к количественно-качественному составу общественных советов, двухуровневая система полномочий и порядок осуществления деятельности.

В статье 4 законопроекта закреплены принципы деятельности общественных советов, которые в целом соответствуют принципам, общепризнанным в мировой практике для аналогичных общественных институтов.

Принципиально важно, что в проекте Закона были закреплены положения, устанавливающие ограничения кандидатам в члены общественного совета, исходящие из принципа «конфликта интересов».

Сильной стороной проекта закона являются нормы, устанавливающие обязательность рассмотрения рекомендаций и выводов общественного совета государственными органами в установленные законом сроки.

Представляются существенными и значимыми нормы сопутствующего проекта Закона, создающие правовые условия по вовлечению общественных советов в нормотворческий процесс.

Подход инициаторов законопроекта по формированию состава общественных советов на смешанной основе посредством проведения конкурсных процедур (избрания), назначения государственным органом и путем самовыдвижения соответствует международной практике.

При этом механизм самовыдвижения предоставляет возможность достойным кандидатам не институализированным в общественные организации, принимать участие в работе общественных советов.

Уважаемые участники круглого стола!

Хочется обратить Ваше внимание на то, что Общественные советы представляют собой лишь один из многочисленных субъектов, осуществляющих общественный контроль в Республике Казахстан.

Данный подход нашел свое отражение и в тексте презентованного законопроекта.

В частности, проект Закона не направлен на регулирование отношений, связанных с деятельностью общественных институтов, осуществляющих общественный контроль вне структур государственных органов.

В Республике Казахстан данные отношения регулируются большой группой законов. В частности, Экологическим и Трудовым кодексами, Законами РК «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О профессиональных союзах», «О защите прав потребителей» и другими.

К примеру, партией «Нур Отан», Гражданским альянсом Казахстана и другими сегодня осуществляются многие формы общественного контроля.

Предвосхищая дискуссии о соотношении общественной и государственной природе общественных советов, следует отметить, что в международной практике по критерию количественно-качественного состава получили распространение три способа формирования общественных советов. Есть примеры формирования аналогичных институтов как государственно-общественных, общественно-государственных и общественных.

Как правило, на данную характеристику влияет соотношение представительства от государственных органов и общественных институтов.

Касательно анализируемого законопроекта, «Общественные советы» по признаку преобладающего представительства от общественных институтов, следует охарактеризовать как общественно-государственные институты, что, в свою очередь, не снижает их ценность как независимых органов, выражающих общественные интересы.

По нашему мнению, выбор такой формы организации, отражающей специфику их формирования с привязкой к государственным органам, оправдан по следующим основаниям.

В первую очередь, это позволит более эффективно общественным советам осуществлять совещательные и консультационные функции. В частности, представители общественных институтов в тесном контакте с представителями государственных органов смогут проводить соответствующие консультации по вопросам принятия и исполнения государственных решений.

Во-вторых, представители государственных органов, принимая участие в обсуждениях и дискуссиях будут иметь возможность принимать к сведению позиции разных сторон.

В-третьих, и это немаловажно, такой подход исключит многие бюрократические процедуры во взаимоотношениях с государственными органами.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день, в ряде государств, распространенной является практика, когда государственные должностные лица назначаются в целях организации работы общественного совета и оказания помощи в его деятельности. Например, общественный совет по вопросу Северного Тракта в округе Арлингтон, Вирджиния, США, состоит из государственных должностных лиц (председателя и вице-председателя), выполняющих свои функции в совете как часть своих должностных функций.

Также, уважаемые коллеги, хотел бы обратить ваше внимание на то, что норма о 1/3 представительства от государственного органа, не предполагает, что все назначенные представители должны быть государственными служащими. Государственный орган, в соответствии с данной нормой наделяется лишь правом делегировать своих представителей, среди которых могут быть наиболее компетентные эксперты в своей профессиональной области, возможно и не имеющие статуса «государственного служащего».

Такой подход реализуется во многих государствах.

К примеру, в состав Социального и экономического совета Франции, чей статус имеет конституционную природу, входит 231 человек. Из них 163 советника назначаются общественными и профессиональными организациями. 68 советников назначаются правительством из числа наиболее компетентных экспертов в своей профессиональной области. Кроме того, 72 человека, назначенных премьер-министром, участвуют в работе секций, не являясь членами Совета.

Как нам представляется, вопросы доминирования государственных органов в деятельности Общественных советов ввиду их подготовленности, рассматриваемые рядом экспертов в качестве определенных рисков, следует решать за счет предъявления к кандидатам от общественных институтов высоких требований по уровню знаний, компетенций и опыта, а также минимальным представительством государственных служащих в составе общественных советов.

Возможно инициаторам законопроекта следует рассмотреть вопрос о введении в структуру общественных советов корпуса наблюдателей, куда бы вошли представители от государственного органа, имеющие статус «государственного служащего». Данная практика получила на сегодняшний день широкое распространение.

Таким образом, основные принципы и требования, предъявляемые к деятельности общественных советов, нашли свое закрепление на уровне данного законопроекта.

Вместе с тем необходимо указать и на ряд положений, которые требует своего совершенствования в процессе доработки основного и сопутствующего проектов Закона. Так, требуют дополнительной регламентации ряд процедурных вопросов. В частности, по порядку создания Рабочей группы, порядку формирования Общественных советов, по порядку перераспределения проектов законов для дачи заключений.

Особое внимание рекомендуется уделить вопросу четкого определения цели деятельности общественных советов. Как нам представляется, основной целью следует определить контроль за деятельностью государственных органов на соответствие общественным интересам. В этой связи, в законопроекте рекомендуется очертить основные вопросы, направления и сферы деятельности, которые должны охватывать суть данного понятия.

Наряду с этим необходимо прописать ограничения для кандидатов, делегируемых в общественный совет от государственных органов, установить минимальные и максимальные пороги по количественному составу общественных советов.

Кроме того, считаем необходимым дополнить проект Закона нормами, уточняющими статус, институциональную структуру и порядок формирования общественных советов на местном уровне.

Сопутствующим проектом закона следует закрепить ответственность за нарушение обязывающих норм, содержащихся в Законе, возможно на уровне административной или дисциплинарной ответственности.

Все вышеуказанные рекомендации можно решить в процессе доработки проекта Закона в рабочих группах Палат Парламента Республики Казахстан.

Предполагается, что проект Закона после его принятия обеспечит полноценное правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере общественного контроля, осуществляемого общественными советами и являющихся проявлением участия граждан в управлении делами государства.

Уважаемые участники круглого стола!

В связи с высокой актуальностью принятия данного законопроекта, можно с высокой долей уверенности утверждать, что законодательная инициатива депутатов Парламента от Фракции партии «Нур Отан» является своевременной и обоснованной.

В заключении разрешите пожелать Вам успешных и плодотворных дискуссий в рамках данного мероприятия.

Благодарю за внимание!

Сентябрь 2015

Законопроект Республики Казахстан «Об общественных советах»: перспективы внедрения¹²⁹

*«Государство существует только благодаря
личному участию каждого»
(Ликург, IV ст. до н.э.)*

Вступление

Существование и деятельность Общественных советов (ОС) будет отвечать интересам общественности только в случае, если эта общественность будет получать дополнительную пользу от деятельности этих советов. ОС должны быть своеобразным форпостом общественности, через который, действуя в непосредственной близости к власти и в тесном контакте с ней, можно обеспечить наиболее оперативное и конструктивное решение неотложных вопросов социального управления.

Следует отметить, что в налаживании качественной работы ОС значительную роль играет такой фактор, как пассивность или активность самого общества. Ведь при наличии активного общества, получив такой новый инструмент, как ОС, общественность должна была бы его начать эффективно использовать. Однако на практике, к сожалению, этого пока не происходит, из-за чего о деятельности ОС и об их результативности мы слышим довольно редко. По заключению специалистов, наблюдающих за работой ОС, сегодня они формируются из активных и инициативных граждан, но их действия в этих советах часто не профессиональны, а скорее бессистемные и хаотические. Поэтому, исследуя вопрос о перспективах внедрения законопроекта «Об общественных советах», следует четко обозначить, что именно влияет и обеспечивает эффективность работы ОС.

1. Опыт зарубежных стран

Нельзя обойти вниманием опыт создания и деятельности консультативно-совещательных органов в других странах мира, где ОС являются реальной силой, и как выразители голоса общественности обеспечивают прозрачность работы государственных органов и делают эту работу более эффективной. ОС, в основном, создаются специальными декретами, постановлениями или приказами местных и национальных государственных органов. Детальный состав, порядок формирования, обновления состава, функции и порядок работы ОС устанавливаются их уставами и регламентами. Члены совета могут избираться, назначаться государственным органом или становиться членами совета путем сообщения. Некоторые советы формируются по смешанному принципу, когда часть членов назначается государственными органами, а часть - избирается, как, например, это имеет место в Порто-Аллегре, Бразилия. Кстати, эта система формирования Совета оказалась настолько эффективной, что ее переняли и адаптировали другие страны, такие как Франция (в городе

129



Сен-Дени), Испания (в городе Барселоне), Канада (в городе Торонто), Бельгия (в городе Брюсселе). Распространена практика предоставления возможности для самовыдвижения любым желающим свою кандидатуру для участия в общественных советах. Такой порядок предусматривается, например, в Приоритетных советах м. Дейтона, США.

Назначение членов совета как основной метод формирования общественного совета характерен для экспертных советов. Например, членов Датского совета по инвалидности назначает министр социальных дел: половину - по рекомендации Датского совета организаций инвалидов, других - по рекомендации местных властей и министров. Примером членства путем уведомления является Общественная консультационный совет при мэре города Саратова (Россия) членом которой заявитель становится после проверки координационной группой на соответствие формальным требованиям его заявления и других необходимых документов.

Нелишне обратить внимание на международный опыт общественного контроля в сфере охраны здоровья. Например, Общественные советы здравоохранения в Великобритании (Community Health Councils) являются самостоятельными, легитимными органами, созданными для представления интересов общественности в деятельности системы здравоохранения на местном уровне. Членов советов выдвигают местные объединения и организации граждан. Советы, фактически интегрированы во все структуры здравоохранения в конкретной административной территории, могут тщательно проверять все организации и направления системы здравоохранения, их члены имеют право посещать больничные палаты, центры здоровья и клиники, разговаривать с любым лицом в этих заведениях.

В "Федеральном реестре" - газете, выпускаемой каждый рабочий день, американцы могут ознакомиться с правилами и положениями, которые предлагаются федеральными органами управления, перед их принятием. Федеральные органы управления обязаны публиковать в "Федеральном реестре" сообщение по определенным основным политическим вопросам, и, в соответствии с законодательством, любой может высказать замечания по предложенным политическим изменениям. Обычно такие замечания подаются в письменной форме, но часто существует возможность высказать свое мнение по электронной почте или лично на открытом заседании.

В каждом сообщении, публикуемом в "Федеральном реестре", гражданам даются инструкции о том, как они могут подавать свои комментарии и замечания. Срок их подачи составляет от 30 до 90 дней. При этом запрещается игнорировать любые предложения или критику. После опубликования окончательного варианта любого акта в "Федеральном реестре" органы управления должны учесть комментарии и замечания, полученные от граждан, и описать изменения, которые были внесены в связи с этими комментариями и замечаниями.

Кроме представления комментариев и замечаний к существующим подзаконным актам, гражданин или организация могут подавать ходатайство в защиту новой политики, которой должны придерживаться органы управления. Многие заинтересованные граждане и организации ежедневно просматривают "Федеральный реестр" на предмет своих интересов. Копии издания можно получить в общественных библиотеках, колледжах и в Интернете ([www. Access. Gpo. Gov](http://www.Access.Gpo.Gov)).

Закон "О свободе информации" и издание "Федеральный реестр" - это два важных инструмента, которые все чаще применяются американцами для обеспечения прозрачности процесса управления. Информация, которую они получают из этих источников, часто «выливается» в изменение государственной политики.

Таким образом, целью общественного контроля в зарубежных странах является обеспечение активного участия каждого в принятии государственных решений. У всех граждан есть такая реальная непосредственная возможность, не смотря на существующие

формы и механизмы, с помощью которых гражданский контроль может осуществляться. Поэтому, придавать общественному контролю форму или «загонять» его в рамки считается ограничением права на участие в принятии государственных решений.

2. Принципы, функции и задачи ОС

Что касается **принципов** деятельности ОС, то законопроект к ним относит: деятельность на общественных началах, автономность, самостоятельность, добровольность, публичность и периодическую ротацию. Большинство из принципов не нашли своего описания и конкретизации в законе. Кроме того, отсутствует один из главных принципов, который обеспечивает эффективность и постоянность деятельности ОС – это стабильность. ОС должны быть постоянно действующими коллегиальными органами.

В чем же может состоять общественная польза от выполнения общественными советами своих социальных **функций**?

- 1) **Функция социального инициирования:** общественность через ОС может оперативно инициировать принятие нового акта или внесения полезных изменений в уже действующие государственные решения по общественно значимым вопросам.
- 2) **Функция социального дежурства:** общественность защищена от того, что орган власти примет акт, который нанесет вред обществу или ее определенным социальным группам.
- 3) **Функция социального лоббирования:** благодаря деятельности ОС в органы власти более полно представлены и учтены интересы различных категорий граждан, проживающих на определенной территории.
- 4) **Функция общественной экспертизы:** общество получает более объективную оценку действий и актов органов власти по выполнению ими своих административных полномочий и предвыборных обещаний.
- 5) **Функция медиационной площадки:** в лице ОС общество получает дополнительный инструмент для улаживания многочисленных социальных конфликтов, которые разрывают сегодня ткань общественной жизни по линиям имущественных, политических, национальных, конфессиональных и других разногласий.

Общие функции ОС

№	Функция	Описание	Наличие в законопроекте
1.	Экспертная	• вносит органу обязательные для рассмотрения предложения по подготовке проектов НПА по вопросам формирования и реализации государственной политики в соответствующей сфере.	П.6 ч. 1 статьи 5
2.	Коммуникационная	• информирует в обязательном порядке общественность о своей деятельности, принятых решениях и их выполнении на официальном сайте органа и другим приемлемым способом; • собирает, обобщает и представляет органу информацию о предложениях институтов ГО по решению вопросов, имеющих важное общественное значения; • организует публичные	Часть 2 статьи 7

		мероприятия для обсуждения актуальных вопросов развития отрасли или административно-территориальной единицы; • готовит и публикует ежегодный отчет о своей деятельности.	
3.	Контролирующая	• проводит общественную экспертизу проектов НПА; • осуществляет общественный контроль за учетом органом власти предложений и замечаний общественности, а также соблюдением НПА, направленных на предотвращение и противодействие коррупции.	Глава 4
4.	Консультативная	• готовит и предоставляет органу власти, при котором он создан, предложения в ориентировочный план проведения консультаций с общественностью, а также о проведении консультаций, не предусмотренных таким планом; • готовит и представляет органу предложения по организации консультаций с общественностью.	отсутствует

Главные задачи ОС:

- создание условий для реализации гражданами конституционного права на участие в управлении государственными делами;
- осуществление общественного контроля за деятельностью органов власти;
- содействие учету органами власти общественного мнения при формировании и реализации государственной политики.

В законопроекте данные задачи отображены, но, к сожалению, конкретизируется лишь задача по осуществлению общественного контроля, оставив некую неопределенность по механизмам реализации других упомянутых задач.

3. Организация работы ОС

Продукты деятельности ОС



Этапы работы ОС



Первоочередные организационные шаги ОС

Определение структуры ОС	Планирование работы ОС
<ul style="list-style-type: none">• Определить приоритеты деятельности ОС, которые совпадают с приоритетами органа власти• Не дублировать структуру органа власти• Сформировать комиссии под определенные приоритеты• Сформировать Президиум из представителей руководства ОС, председателей комиссий и представителей органа власти	<ul style="list-style-type: none">• Разработать годовой план работы ОС• Разработать ежеквартальные планы деятельности комиссий;<ul style="list-style-type: none">• Организовать постоянную обратную связь с гражданским обществом;• Войти в состав работы коллегиальных органов власти

4. Критерии эффективности деятельности общественных советов

Основными критериями эффективной деятельности ОС является общественная польза и публичность.

Кроме упомянутых выше социальных функций ОС, можно сформулировать условия, при которых Общественными советами может быть достигнут позитивный результат для общества, а именно:

- 1) ОС должны объединять авторитетных экспертов, знатоков социально-политических проблем развития определенного региона. В противном случае, уровень экспертного потенциала такого ОС, без которого он не сможет выполнять ни совещательных, ни контролирующих функций, будет недостаточным;
- 2) в состав ОС стоит приглашать лидеров активных и влиятельных общественных организаций;
- 3) свою деятельность ОС должны направлять на решение приоритетных вопросов определенного региона, которые беспокоят его жителей и предварительно должны так или иначе изучать общественные организации, которые делегировали своих представителей в такой совет;
- 4) обсуждение определенных вопросов должно быть направлено на поиск решения важных для общества, определенной территориальной общины проблем, а его результаты должны быть не просто услышаны руководством, но и в определенном порядке положены в основу решений, вырабатываемых соответствующим государственным органом;
- 5) принятые решения должны доводиться до общественности, а сам совещательный орган должен получать своевременную и полную информацию о процессе и полученных результатах их выполнения.

Одним из наиболее важных элементов работы ОС является обязательная публичность. Освещение проблем должно осуществляться в СМИ с детализацией аргументов

заинтересованных сторон. Только при таких условиях возможно формирование платформы для диалога с общественностью с участием экспертов. Публичность в деятельности ОС может быть обеспечена следующими мерами:

- налаживание постоянного взаимодействия со СМИ;
- обновление информации о своей деятельности на официальном сайте органа власти;
- для обеспечения самостоятельности и автономности ОС, целесообразно создать и обеспечить функционирование собственного сайта ОС;
- привлечение для публичного обсуждения экспертов.

Статья 14 законопроекта описывает принцип публичности работы ОС.

Характерные факторы, негативно влияющие на работу ОС:

- недостаточное нормативно-правовое регулирование;
- пассивность общественности относительно любой деятельности органов власти;
- незаинтересованность в тесном взаимодействии со стороны руководства органа власти;
- недостаточный профессиональный уровень предложений, которые готовятся ОС;
- недостаток методического обеспечения деятельности ОС.

Результат сотрудничества ОС с государственным органом и с общественностью также зависит от многих факторов, таких как:

- уровень правовой грамотности населения;
- инициативы со стороны граждан сотрудничать с государственными органами;
- авторитетность и профессионализм общественных объединений, формирующих ОС.

Таким образом, эффективность работы ОС можно обеспечить следующими **составными элементами**:



+ постоянно обновлять информацию о себе на официальном сайте органа (и на своем личном сайте или портале "Общественные советы РК", которые целесообразно создать).

5. Сотрудничество ОС с органом власти: главные принципы (п.2 части второй статьи 3 законопроекта – только название)

Основными принципами эффективного взаимодействия (сотрудничества) между органами власти и ОС являются:

- открытость в деятельности;
- взаимоответственность;
- социальное партнерство.

Формы сотрудничества:

- проведение консультаций с общественностью (публичное общественное обсуждение, изучение общественного мнения);
- анализ проектов решений и подготовка рекомендаций общественности органу власти.

6. Инструменты работы ОС

Общественный контроль

Общественный контроль является инструментом общественной оценки выполнения органами власти и другими подконтрольными объектами их социальных задач. Он является важной формой реализации демократии. *Общественный контроль* - это активный мониторинг гражданами за теми, кто от нашего имени и за счет наших налогов управляет страной на всех уровнях - от аула до столицы. Особенностью общественного контроля является то, что его результаты носят рекомендательный характер, вместе с тем их неучет должен быть аргументирован органом власти.

Формами общественного контроля являются:

- *Общественный мониторинг* (исследование какого-либо явления или процесса, проводимое систематически (через определенный промежуток времени) по той же теме с применением тех же инструментов).
- *Общественная оценка* (это тщательное и независимое измерение законченной деятельности, или деятельности, которая еще длится с целью определения степени достижения поставленных целей).

Общественная экспертиза

Общественная экспертиза - это проведение институтами гражданского общества оценки деятельности государственных органов, эффективности принятия и выполнения такими органами решений, подготовка предложений по решению общественно значимых проблем для их учета государственными органами в своей работе. Целью общественной экспертизы всегда является улучшение государственной политики в определенной сфере или качества административных услуг, которые оказываются гражданам. То есть, общественная экспертиза - это не самоцель, а лишь инструмент влияния на государственные органы с целью улучшения государственной политики.

7. Взаимодействие ОС со СМИ и институтами гражданского общества



Формы сотрудничества:

- Информирование через СМИ;
- Общественное лоббирование;
- Организация PR-мероприятий;
- Общее информирование всех своих целевых аудиторий.

Выводы и рекомендации

Подводя итоги, стоит, прежде всего, отметить, что работа ОС при государственных органах должна стать для Казахстана эффективным инструментом влияния гражданского общества на формирование и реализацию государственной политики. Процесс институционализации ОС продолжается и требует поиска оптимальных вариантов решения проблемных вопросов, которые существуют в их деятельности на сегодня. Разработка законопроекта об общественных советах свидетельствует, что законодатели и общественность работает над усовершенствованием условий для работы ОС.

Рекомендации

С целью создания условий для эффективной работы ОС:

1. ОС должен активно взаимодействовать с гражданами, представителями институтов гражданского общества, учеными, руководителями предприятий, учреждений и организаций с целью точного выявления потребностей и интересов населения, его социальных групп, привлечения дополнительных интеллектуальных, духовных, организационных ресурсов в сферу решения общественных проблем, а также для

получения внешней оценки деятельности ОС и постоянного совершенствования этой деятельности.

2. ОС должен организовывать консультации с общественностью в форме публичного обсуждения и изучения общественного мнения.
3. ОС должен рассматривать обращения граждан - предложения, заявления, жалобы, -и таким образом учитывать мнение граждан по тому или иному вопросу.
4. ОС должен проводить личный прием граждан, а также осуществлять выездные приемы.
5. ОС должен организовывать разнообразные коммуникативные мероприятия с участием предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности с целью выработки обоснованной точки зрения и рекомендаций для органов власти по важнейшим вопросам.
6. ОС должен проводить конференции, заседания с органами власти и подавать свои предложения на рассмотрение руководству органа власти.
7. Необходимо создать непрерывную систему обучения и повышения квалификации не только должностных лиц органов власти, но и руководителей и членов ОС.
8. Целесообразно создать веб-страницы ОС на правительственном сайте либо отдельный портал всех общественных советов для обмена новостями, опытом и успешными практиками работы.
9. Целесообразно организовать издания ежеквартального бюллетеня с новостями о работе ОС с целью популяризации их деятельности в обществе.
10. Целесообразно обеспечить создание социальной рекламы, теле- и радиопрограмм для популяризации лучшего опыта работы общественных советов как основы формирования гражданского общества.

Государственным органам:

1. Разработать и утвердить стратегию и тактику привлечения общественности к участию в ОС, которая должна включать меры по информированию общественности о деятельности этих советов, их популяризацию, увеличение общественной активности населения к участию в советах, повышение их авторитета, как среди государственных служащих, так и среди рядовых граждан.
2. Обеспечивать обязательное привлечение членов ОС в процесс подготовки решений.
3. Обеспечить практику заключения соглашений о сотрудничестве между государственными органами и ОС с целью систематизации прав и обязанностей каждой из указанных сторон.
4. Улучшить материально-техническое обеспечение работы ОС.
5. Создать на собственных официальных сайтах специальную рубрику, в которой ОС смогут размещать материалы о своей деятельности (пресс-релизы, разъяснения, статистические данные, аудио- и видеозаписи заседаний, совещаний, пресс-конференций, брифингов и т.д.).
6. Обеспечить освещение в СМИ, учредителями или соучредителями которых являются государственные органы, текущей деятельности ОС.

Общественным советам:

1. Обеспечить освещение в СМИ, учредителями или соучредителями которых являются государственные органы, текущей деятельности ОС.
2. Создать саморегулирующийся координирующий и методический орган, в состав которого войдут уполномоченные члены ОС при центральных и местных органах власти. В рамках работы органа осуществлять разработку рекомендаций и образцов, необходимых для работы ОС, выработать совместные подходы к решению проблемных вопросов, возникающих в деятельности советов, проводить семинары для обмена опытом, реализовывать информационные кампании с целью популяризации работы советов.

3. Определять стратегические, тактические и оперативные цели и задачи деятельности ОС с целью разработки соответствующих мероприятий и систематически обнародовать их.
4. Четко планировать консультации с общественностью, определять приоритетные сферы деятельности и основные направления работы.
5. Усилить сотрудничество с институтами гражданского общества, которые не являются членами советов, а также с экспертами, учеными для подготовки профессиональных предложений к проектам нормативно-правовых актов, которые разрабатываются государственными органами.
6. Усилить меры по обеспечению прозрачности деятельности ОС - налаживать сотрудничество со СМИ, освещать работу советов на сайтах институтов гражданского общества, которые являются их членами и др.

Таким образом, эффективность работы ОС по большей мере зависит от многих аспектов: заинтересованности органов власти в сотрудничестве и партнерстве; активности и профессионализма членов ОС и наличия в них опыта общественной деятельности; умения отстаивать и лоббировать интересы общественности перед государственными органами; опыта работы ОС и др. Поэтому, решение этих и других проблем, обеспечив выполнение Общественными советами выше указанных функций, особенно социальных, позволит достичь результативности работы ОС, а также повысить эффективность сотрудничества общественности с государственными органами.

Сентябрь 2015

**Анализ проекта закона Республики Казахстан
«О противодействии коррупции»¹³⁰**

Уважаемые дамы и господа,

Мое выступление будет посвящено анализу законопроекта «О противодействии коррупции» в контексте международных антикоррупционных стандартов. Материалы, которые легли в основу данного выступления, взяты из доклада, который я подготовил для Центра исследований правовой политики Казахстана и выражаю огромную благодарность им за возможность поделиться с Вами результатами моего маленького исследования.

Международные стандарты противодействия коррупции зафиксированы в ряде международных документов. Главными из которых являются Конвенция ООН против коррупции, ратифицированная Республикой Казахстан в 2008 г., Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 1997 г.

Кроме этого международные стандарты и принципы имплементируются страной через рекомендации, выработанные в ходе прохождения мониторингов Стамбульского плана действий. Казахстан находится в третьем раунде оценки.

В своем докладе я попытаюсь остановиться на трех темах, которые, на мой взгляд, потребуют дополнительных изменений в структуре и содержании законопроекта. Это следующие темы:

- **Организация антикоррупционного органа и деятельности по противодействию коррупции.**
- **Конфликт интересов**
- **Противодействие коррупции в частном секторе.**

Вопросы формулирования определений, положение о незаконном обогащении и другие нормы законопроекта рассматривались в моем докладе для Центра правовых исследований.

Организация антикоррупционного органа и деятельности по противодействию коррупции

В 6 и 36 статьях Конвенция ООН против коррупции и в ст.20 Конвенции ЕС об уголовной ответственности за коррупцию, обозначена необходимость создания отдельного

130



независимого органа по противодействию коррупции. «В соответствии с основными принципами своей правовой системы, каждое государство обязуется обеспечивать наличие органа/органов или лиц, осуществляющих борьбу с коррупцией в рамках правоохранительной системы. Такие органы или лица должны обладать необходимым уровнем независимости, в соответствии с фундаментальными принципами правовой системы государства- участника, чтобы иметь возможность эффективно осуществлять свои функции без какого-либо незаконного вмешательства в их деятельность. Персонал таких органов должен иметь соответствующую подготовку и располагать всеми необходимыми ресурсами для выполнения поставленных перед ним задач» (ст.36 Конвенции ООН против коррупции).

Три модели в мировой практике

В мировой практике встречаются различные типы специальных органов, ответственных за проведения антикоррупционной политики. К первому типу относятся так называемые - **многоцелевые агентства** или сингапурская модель. Основными видами деятельности многоцелевого агентства являются разработка политики, аналитическая деятельность, техническая помощь, взаимодействие с гражданским обществом, осуществление открытого доступа к информации, мониторинг, следственная деятельность. Важно отметить, что в большинстве случаев уголовное преследование остается отдельной функцией в рамках подобных учреждений (Сингапур, Гонконг, Литва, Латвия, Австралия).

Второй тип – это агентства по противодействию коррупции, которые являются **частью правоохранительных органов**. Специальные прокуратуры (Румыния, Испания, Хорватия) и специальные следственные органы (Бельгия, Великобритания, Венгрия и Норвегия). К последнему типу относятся **общие институты превенции**. Эта модель включает в себя специализированные институты, выполняющие одну или несколько превентивных функций, таких как проведение исследований и анализа, разработку и координацию политики в области борьбы с коррупцией, проведение обучения и предоставление консультаций различным ведомствам о риске коррупции, возможных мерах по ее предотвращению и другие функции (Франция, Словения, Македония, Албания и Мальта)¹³¹.

Глава 3 законопроекта «О противодействии коррупции» посвящена **субъектам противодействия коррупции**, в которой в п.1 ст. 20 говорится об уполномоченном органе, который реализует антикоррупционную политику и координирует деятельность государственных органов, субъектов квазигосударственного сектора, а также физических и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции. Пункт 2 ст. 20 **относит антикоррупционную службу к оперативно-следственным подразделениям** органов по делам государственной службы и противодействию коррупции, направленных на предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных преступлений.

Таким образом, по своим полномочиям (ст.22) и компетенциям (ст.21) данный орган более подходит под первый тип – многоцелевой орган. Законопроект кроме полномочий и компетенций органов по противодействию коррупции затрагивает социальные гарантии сотрудников антикоррупционной службы (глава 5). Вместе с тем, **вопросы правового статуса, независимость и подотчетность антикоррупционной службы и Агентства по государственной службе и противодействию коррупции не нашли отражения в законопроекте.**

29 августа 2014 года Указом Президента Республики Казахстан № 900 «О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и внесении изменений и дополнений в некоторые указы

¹³¹ Подробнее об этом см.: Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей // Отчет ОЭСР 2006.

Президента Республики Казахстан» утверждено Положение об Агентстве. В соответствии с Положением, в задачи нового Агентства входит: «участие в разработке и совершенствовании государственной политики в сферах государственной службы, противодействия коррупции и оказания государственных услуг»; «формирование антикоррупционной культуры и системы предупреждения коррупции, а также минимизация причин и условий возникновения коррупционных правонарушений». Среди функций нового Агентства: «участие в разработке и реализации стратегий и программ в сферах государственной службы и противодействия коррупции»; «разработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы в сферах государственной службы и противодействия коррупции».

Но в нем также не нашли отражения нормы:

1. о правовом статусе сотрудников антикоррупционной службы (следственное управление, в том числе группа процессуальных офицеров);
2. правила формирования его состава (правила отбора кадров, особые иммунитеты и отчетность¹³²);
3. сроки полномочий Председателя Агентства и заместителей Председателя;
4. положения о его подотчетности и независимости, компетенции;
5. взаимодействие данного органа с другими субъектами правоохранительных органов.

Правовой статус по возможности должен быть определен законом, а не подзаконным актом на уровне постановления Президента или Правительства. Более того, **должен быть принят внутренний правовой акт, который бы закрепил внутренние административные и операционные правила, правила отчетности и кодекс поведения служащих.** Для процессуальных офицеров, которые по законопроекту относятся к сотрудникам МВД, могут быть разработаны отдельные правила подчиненности, особая процедура назначения и снятия с должности руководителей и рядовых офицеров; офицеры полиции, расследующие преступления, связанные с коррупцией, оставаясь организационно в структуре полиции, по конкретным делам подчиняются напрямую прокурору, ведущему данное дело.

Особая процедура назначения главы антикоррупционного агентства заключается в необходимости консенсуса между основными политическими силами (например, совместно назначают Президент и Парламент; или назначению на должность предшествует рассмотрение кандидатуры в специально созданном отборочном комитете по предложению Правительства или Президента, и т.д.). Процедура считается несовершенной, если глава специализированного учреждения назначается одним политическим лицом (Министром или Президентом). Законом часто устанавливается срок полномочий главы специализированного института, что делает невозможным его увольнение без веских оснований.

Рекомендации:

1. Закрепить срок на который назначается председатель Агентства (например на 7 лет) без права продления. Также закрепить срок для замещения должности заместителей председателя Агентства – 7 лет.
2. Прописать в законе возможность предложения нескольких кандидатур на пост председателя Агентства и заместителей председателя для утверждения Президенту. Эти кандидатуры могут быть отобраны в ходе проведения слушаний в Парламенте с участием широкого круга лиц, в том числе общественности.
3. В целях поддержания доверия к Агентству и его руководству (сотрудникам), в обязательном порядке выкладывать декларации доходов председателя Агентства и его заместителей.
4. Установить повышенный стаж работы по юридической либо экономической

¹³² Например, на сайте Агентства в разделе «руководство» выложена биографическая информация, но нет деклараций о доходах и имуществе.

профессии для претендентов на работу в Агентство (особенно, сотрудников следственного управления).

5. Закрепить за Агентством, задачи по организации и проведению исследований ситуации с коррупцией в государстве.
6. Разработать дополнительные меры независимости процессуальных офицеров.

Конфликт интересов

Понятие «конфликт интересов» не встречается в законопроекте ни разу, однако такие статьи как ст.10 (финансовый контроль), 11 (антикоррупционные ограничения), 12 (деятельность, не совместимая с выполнением государственных функций) касаются данной темы, а ст.13 (недопустимость совместной службы близких родственников и супругов) и ст.14 (ограничения на принятие решений, осуществления контроля и надзора, проведения расследования, разрешение споров и определение мер ответственности») напрямую посвящены данной тематике.

Однако без раскрытия понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» ограничения, введенные в ст.13-14 законопроекта недостаточны, поскольку не охватывают такие коррупционные действия, как например, nepotизм, распределение госзаказов между аффилированными лицами и др. В предыдущих редакциях проекта закона была предусмотрена новая формулировка понятия конфликта интересов, новый порядок урегулирования конфликта интересов, в том числе путем отвода и самоотвода, что можно было бы рассматривать как позитивное решение. К сожалению, в последней редакции это не сохранилось.

Меры по выявлению и пресечению (разрешению) конфликта интересов предполагают необходимость учитывать и контролировать экономическую деятельность соответствующих лиц через проверку соответствия их доходов и расходов.

В ст. 10 Законопроекта говорится о двух видах деклараций: декларация об активах и обязательствах физического лица (только для претендентов на занятия ответственных государственных должностей) и декларация о доходах и имуществе физического лица (ежегодно лицами, перечисленными в ч. 8 ст.10). Но из этих деклараций не становятся ясными источники происхождения данного имущества и фактический прирост активов за отчетный период, поскольку в течение отчетного периода можно вступать в коррупционные сделки и приобретать имущество на необъяснённые доходы, не указывая это в декларациях.

Отраслевая программа по борьбе с коррупцией предусматривает введение института декларирования крупных расходов государственных служащих, всеобщее декларирование доходов населения, выработку предложений по совершенствованию процедуры декларирования доходов и имущества государственных служащих в части улучшения системы проверки достоверности изложенных в них сведений.

Рекомендации:

1. Более четко определить в законопроекте субъектов, ответственных за проверку деклараций.
2. Реализовать положения по введению декларирования крупных расходов государственных служащих.
3. Внедрить систему проверок деклараций на соответствие доходам и расходам.
4. Закрепить понятие конфликта интересов как коллизии между интересами службы и личными интересами. Предусмотреть порядок разрешения конфликта интересов, включая отвод и самоотвод.

5. Внедрить декларацию интересов (возмездная и безвозмездная деятельность должностного лица, его обременения и долги), особенно, для лиц, уполномоченных на проведение государственных закупок, тендеров, выдачу субсидий, субвенций и других преференций.

Противодействие коррупции в частном секторе

Статья 16 Законопроекта «О противодействии коррупции» устанавливает лишь общие требования к компаниям, что не соответствует перечню рекомендаций, которая содержит ст.12 Конвенции ООН против коррупции. Желательно в ст.16 раскрыть содержание «мер по предупреждению коррупции, в том числе по минимизации причин и условий». Например, рекомендовать компаниям принимать «комплаенс-политики», включая политику по взаимодействию с третьими лицами, политику участия в госзакупках, политику защиты заявителей по коррупционным проявлениям в компании, а также обязательное выполнение процедур риск-менеджмента и аудита. Самое главное, способствовать, чтобы компании сами вводили принцип «нулевой степени терпимости к коррупции» для управления компанией. Этот принцип должен быть распространен на всех сотрудников компании, включая акционеров и членов органов управления.

Кроме этого, в данной статье необходимо установить ограничения на принятие на работу бывших государственных служащих, которые взаимодействовали с компанией во время работы в государственном секторе. Феномен revolving doors – использование служебного статуса для занятия должности в коммерческом секторе, известен специалистам по антикоррупционным стандартам и ограничен во многих странах – Франция, Германия, Великобритания, РФ и др. Можно ввести такие ограничения сроком от 1 до 2 лет в зависимости от статуса государственного служащего. Например, для лиц, занимающих ответственные государственные должности установить ограничение сроком 2 года, для всех других лиц – 1 год. Также это ограничение может работать и наоборот - для должностных лиц компаний, которые переходят на службу в тот орган, с которыми они взаимодействовали, например, на протяжении последних 5 лет.

Рекомендации:

1. Ввести ограничения на занятия должности в коммерческой структуре служащему, который имел дело с этой компанией последние два года.
2. Рекомендовать компаниям принимать меры, по противодействию коррупции, включая принятия политик, регулирующих отношения с третьими лицами, между сотрудниками (кодекс корпоративного поведения), защита заявителей по коррупции и разрешения конфликта интересов.
3. Обязательное проведение аудита.

Сентябрь 2015

ПРОГРАММА

09.00 – 09.30 **Регистрация участников**

09.30 – 09.45 **Модератор:** *АБДИРОВ Нурлан Мажитович*, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, Председатель Правового совета при партии «Нұр Отан»

Вступительное слово:

НАЗАРБАЕВА Дарига Нурсултановна, Заместитель Премьер-Министра Республики Казахстан

СЕССИЯ 1. ЭКСПЕРТНЫЕ СЛУШАНИЯ ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ»

Модератор: *ПЕПЕНИН Анатолий Сергеевич*, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, руководитель рабочей группы Мажилиса Парламента РК по проекту закона «О доступе к информации», Член Комитета по вопросам экологии и природопользованию Мажилиса Парламента Республики Казахстан

09.45 – 10.00 **Презентация проекта закона Республики Казахстан «О доступе к информации»**

АШИМБАЕВ Маулен Сагатханович, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, Председатель Комитета по международным делам, обороне и безопасности, кандидат политических наук

10.00 – 10.10 **Доступ к информации как ценный ресурс в правовом государстве**

АСАНОВ Жакип Кажманович, Заместитель Генерального Прокурора Республики Казахстан

Выступления экспертов:

10.10 – 10.20 **Заключение по проекту Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты**

Мейв МАҚДОНАХ, эксперт БДИПЧ ОБСЕ, профессор права колледжа Коркского университета (Ирландия), магистр Права, доктор юридических наук,

10.20 – 10.30 **Анализ проекта закона Республики Казахстан «О доступе к информации» по индикаторам глобального рейтинга свободы информации (RTI)**

АЛТАНГЕРЕЛ Мунхтуя, заместитель Регионального представителя Программы развития ООН в Республике Казахстан

10.30 – 10.40 **Независимый орган контроля за соблюдением законодательства о доступе к информации – эффективный институт обеспечения права на доступ к информации в Венгрии**

Атилла ПЕТЕРФАЛВИ, Директор национального управления по защите и свободе информации, PhD в области права международной торговли, Венгрия

10.40 – 10.50 **Деятельность Комиссара по доступу к информации в Словении**

Полона ТЕПИНА, Международный Советник по юридическим вопросам Комиссара по Информации Словении, Магистр международного права

10.50 – 11.00 **Позиция Верховного Суда Республики Казахстан касательно проекта закона Республики Казахстан "О доступе к информации"**

АБДИЕВ Жазбек Ниетович, Заместитель руководителя Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан

11.00 – 11.20 **Кофе-брейк**

11.20 – 12.00 **Обсуждение**

СЕССИЯ 2. ЭКСПЕРТНЫЕ СЛУШАНИЯ ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТАХ»

Модератор: *АБДИРОВ Нурлан Мажитович, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, Председатель Правового совета при партии «Нұр Отан», руководитель рабочей группы Мажилиса Парламента РК по проекту закона «Об общественных советах»*

12.00 – 12.15 **Презентация проекта закона Республики Казахстан «Об общественных советах»**

СУЛТАНОВ Куаныш Султанович, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, член Комитета по международным делам, обороне и безопасности, доктор политических наук, профессор

Выступления экспертов:

12.15 – 12.25 **Анализ проекта закона Республики Казахстан «Об общественных советах»**

Карл Александр БЛАНКЕНАГЕЛ, Профессор кафедры публичного права, русского права и сравнительного правоведения юридического факультета Университета им. Гумбольта (Берлин, ФРГ), постоянный доцент Центрального Европейского Университета (Будапешт, Венгрия)

12.25 – 12.35 **Вопросы и перспективы правовой регламентации деятельности общественных советов в Республике Казахстан**

УАКПАЕВ Бауржан Султанович, Директор Института гуманитарных исследований и проектов, член Правового совета при

партии «Нұр Отан»

12.35 – 12.45 **Законопроект «Об общественных советах»: перспективы внедрения**

ЗАХАРЧЕНКО Марьяна, Консультант Академии государственного управления при Президенте РК

12.45 – 13.15 **Обсуждение**

13.15 – 14.15 **Обед**

СЕССИЯ 3. ЭКСПЕРТНЫЕ СЛУШАНИЯ ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»

Модератор: **БЫЧКОВА Светлана Федоровна, Секретарь Комитета по законодательству и судебной-правовой реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан, депутат Мажилиса Парламента РК, руководитель рабочей группы Мажилиса Парламента РК по проекту закона «О противодействии коррупции»**

14.15 – 14.30 **Презентация проекта закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции»**

АБДИРОВ Нурлан Мажитович, депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, Председатель Правового совета при партии «Нұр Отан», руководитель рабочей группы Мажилиса Парламента РК по проекту закона «Об общественных советах»

14.30 – 14.40 **Система противодействия коррупции в Республике Казахстан**

ШПЕКБАЕВ Алик Жаткамбаевич, заместитель Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции

Выступления экспертов:

14.40 – 14.50 **Анализ проекта закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции»**

ПРИМАКОВ Денис Яковлевич, главный юрист Трансперенси Интернейшнл Россия. Центр антикоррупционных исследований и инициатив, к.ю.н.

14.50 – 15.00 **Опыт Грузии в развитии и совершенствовании законодательства по противодействию коррупции**

Демна ЛОБДЖАНИДЗЕ, Руководитель Департамента декларирования доходов Бюро государственной службы Грузии

15.00 – 15.30 **Обсуждение**

15.30 – 15.45 **Подведение итогов, закрытие конференции**

15.45 – 16.00 **Кофе-брейк**

СПИСОК УЧАСТНИКОВ

ПРАВИТЕЛЬСТВО РК		
1.	НАЗАРБАЕВА Дарига Нурсултановна	Заместитель Премьер-министра Республики Казахстан
ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
2.	АБДИРОВ Нурлан Мажитович	Депутат Мажилиса Парламента, Председатель Правового совета при партии «Нұр Отан», доктор юридических наук, профессор, руководитель рабочей группы Мажилиса Парламента по проекту закона «Об общественных советах»
3.	АКЫЛБАЙ Серик Байсеитович	Председатель Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената Парламента
4.	АШИМБАЕВ Маулен Сагатханович	Председатель Комитета по международным делам, обороне и безопасности Мажилиса Парламента
5.	МУКАШЕВ Рахмет Желдыбаевич	Председатель Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента
6.	БЫЧКОВА Светлана Федоровна	Депутат Мажилиса Парламента, секретарь Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
7.	БАЛИЕВА Загипа Яхьяновна	Депутат Мажилиса Парламента, заместитель Руководителя Фракции партии «Нұр Отан» в Мажилисе Парламента
8.	БАЗАРБАЕВ Аскар Ермырзаевич	Депутат Мажилиса Парламента, заместитель Руководителя Фракции партии «Нұр Отан» в Мажилисе Парламента
9.	БАЙМАХАНОВА Галина Александровна	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
10.	ЖУМАБЕКОВ Оналсын Исламович	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
11.	КИКОЛЕНКО Ольга Андреевна	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
12.	КОЖАХМЕТОВ Арман Тулешович	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
13.	МЫРЗАХМЕТОВ Шалатай	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
14.	РОМАНОВСКАЯ Светлана Юрьевна	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе

		реформе
15.	ТИНИКЕЕВ Мухтар Бакирович	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
16.	КИМ Георгий Владимирович	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по финансам и бюджету Мажилиса Парламента Республики Казахстан
17.	СУЛТАНОВ Куаныш Султанович	Депутат Сената Парламента, Председатель Комитета по международным отношениям, обороне и безопасности
18.	КАРАКЕН Куралай Ануаровна	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по социально-культурному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
19.	НИКИТИНСКАЯ Екатерина Сергеевна	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по финансам и бюджету Мажилиса Парламента Республики Казахстан
20.	ЕРГАЛИЕВ Талгат Файзуллаевич	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
21.	АШИМ Нургали Садуакасович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по вопросам экологии и природопользованию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
22.	КОСАРЕВ Владислав Борисович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по международным делам, обороне и безопасности Мажилиса Парламента Республики Казахстан
23.	ПЕПЕНИН Анатолий Сергеевич	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по вопросам экологии и природопользованию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
24.	СЕЙДУМАНОВ Серик Турарович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
25.	БЕГЕНТАЕВ Мейрам Мухаметрахимович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по социально-культурному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
26.	КУЗЬМИН Николай Алексеевич	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по финансам и бюджету Мажилиса Парламента Республики Казахстан
27.	НУРГИСАЕВ Серикбай Орикбаевич	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
28.	САДИБЕКОВ Уласбек	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по аграрным вопросам Мажилиса Парламента Республики Казахстан
29.	СУЛЕЙМЕНОВ Каирбек Шошанович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по международным делам, обороне и безопасности Мажилиса Парламента Республики Казахстан

30.	ПОЛТОРАБАТЬКО Людмила Григорьевна	Депутат Сената Парламента, Секретарь Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
31.	БЕКНАЗАРОВ Бектас Абдыханович	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
32.	БОБРОВ Владимир Яковлевич	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
33.	КУБЕНОВ Манап Шарапиденович	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
34.	КУСТАВЛЕТОВ Дулат Рашитович	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
35.	МУКАШЕВ Толеубек Толеуович	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
36.	ТУСУПБЕКОВ Рашид Толеутаевич	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам
37.	ГРОМОВ Сергей Николаевич	Депутат Сената Парламента, Член Комитета по международным отношениям, обороне и безопасности
38.	АЙТИМОВА Бирганым Сариевна	Депутат Сената Парламента, Секретарь Комитета по международным отношениям, обороне и безопасности
39.	ПЕРУАШЕВ Азат Турлыбекович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
40.	СОЛОВЬЕВА Айгуль Сагадибековна	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
41.	БИМЕНДИНА Асима Темкеновна	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по социально-культурному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
42.	ЖАЗЫЛБЕКОВ Нурлан Абдужапарович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по финансам и бюджету Мажилиса Парламента Республики Казахстан
43.	ЛОГУТОВ Николай Николаевич	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан
44.	САРПЕКОВ Рамазан Кумарбекович	Депутат Мажилиса Парламента, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе
45.	МУРАДОВ Ахмет Сейдарахманович	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по вопросам экологии и природопользованию Мажилиса Парламента Республики
46.	ХАЛМУРАДОВ Розакул Сатыбалдиевич	Депутат Мажилиса Парламента, Член Комитета по аграрным вопросам Мажилиса Парламента Республики Казахстан

ПАРТИЯ "НҰР ОТАН"		
47.	МЫРЗАХМЕТОВ Аскар Исабекович	Первый заместитель Председателя партии «Нұр Отан»
ПРАВОВОЙ СОВЕТ ПРИ ПАРТИИ "НУР ОТАН"		
48.	ТУРЕЦКИЙ Николай Николаевич	Инспектор Отдела по вопросам правоохранительной системы Администрации Президента, доктор юридических наук, профессор, заместитель Председателя
49.	БАЙМОЛДИНА Зауреш Хамитовна	Вице-министр юстиции, кандидат юридических наук
50.	УДАРЦЕВ Сергей Федорович	Директор Научно-исследовательского института правовой политики и конституционного законодательства, профессор кафедры теории и истории государства и права КазГЮУ, главный редактор журнала «Право и государство», доктор юридических наук
51.	БОРЧАШВИЛИ Исидор Шамилович	Директор Центра судебной экспертизы Министерства юстиции, доктор юридических наук, профессор
52.	ЕНСЕГЕНОВ Сарсенбай Курманович	Депутат Сената Парламента, Секретарь Комитета по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству
53.	ЖАНАБИЛОВА Асель Болатказыевна	Председатель Республиканской нотариальной палаты
54.	КОГАМОВ Марат Чекишевич	Директор Научно-исследовательского института уголовно-процессуальных исследований и противодействия коррупции КазГЮУ, доктор юридических наук, профессор
55.	САРСЕНБАЕВ Талгат Есеналиевич	Управляющий директор – член правления АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына», доктор юридических наук, профессор
56.	СМАГУЛОВ Асылбек Айжарыкович	Директор ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан» Министерства юстиции, доктор юридических наук, профессор
57.	АБИШЕВ Тастемир Даутович	Заведующий сектором Отдела внутренней политики Администрации Президента, Секретарь Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан
58.	ЖУМАГУЛОВ Марат Имангалиевич	Директор научно-исследовательского института Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан
59.	ОСПАНОВ Мади Жарылгасынович	Заместитель руководителя Центрального аппарата партии «Нұр Отан» – начальник Юридической службы
60.	УАКПАЕВ Бауржан Султанович	Директор Института гуманитарных исследований и проектов
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
61.	БЕЛОРУКОВ	Член Конституционного Совета Республики

	Николай Васильевич	Казахстан
ВЕРХОВНЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
62.	АБДИЕВ Жазбек Ниетович	Заместитель руководителя Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан
ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
63.	АСАНОВ Жакип Кажманович	Заместитель Генерального Прокурора Республики Казахстан
МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
64.	ЖАПАРОВ Нуржан	Начальник управления конституционного законодательства
МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
65.	САУДАБАЙ Меруерт	Советник Министра Иностранных Дел Республики Казахстан
66.	АЛЕКСАНДРОВ Виталий	3 Секретарь Министерства Иностранных Дел Республики Казахстан
УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН		
67.	КАЛЮЖНЫЙ Вячеслав Афанасьевич	Руководитель Национального центра по правам человека
68.	КЫПШАКБАЕВ Рустам	Руководитель управления экспертной работы Национального центра по правам человека
КОМИТЕТ СВЯЗИ, ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ИНФОРМАЦИИ МИНИСТЕРСТВА ПО ИНВЕСТИЦИЯМ И РАЗВИТИЮ РК		
69.	КАЛИМ Ерболат Темирулы	Главный эксперт Управления по контролю в области связи и информатизации Комитета связи, информатизации и информации МИР РК
70.	МУСТАГУЛОВ Талгат Сарсенбаевич	Главный эксперт Управления по контролю в области связи и информатизации Комитета связи, информатизации и информации МИР РК
71.	РАХИМОВ Бекзат Рахимович	Руководитель Управления контроля СМИ Комитета связи, информатизации и информации МИР РК
АГЕНТСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПО ДЕЛАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ		
72.	ШПЕКБАЕВ Алик Жаткамбаевич	Заместитель Председателя Агентства
73.	АДИ Галымжан Адиевич	Заместитель Руководителя Департамента государственной службы и профилактики коррупции
74.	БАЗАРБАЕВА Айгуль Амангельдиевна	Руководитель Управления правового обеспечения и международного сотрудничества Департамента административной работы
75.	ДЖАНЕНОВА Динара Тулегеновна	Руководитель Управления анализа и выявления коррупционных рисков Департамента административной работы

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
76.	ЗАХАРЧЕНКО Марьяна	Консультант Академии Государственного Управления при Президенте Республики Казахстан
АДВОКАТУРА		
77.	ТУГЕЛ Ануар Курманбаевич	Председатель Республиканской коллегии адвокатов
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЕРТЫ		
78.	Александр БЛАНКЕНАГЕЛЬ	Профессор кафедры публичного права, русского права и сравнительного правоведения юридического факультета Университета им. Гумбольта (Берлин, ФРГ), постоянный доцент Центрального Европейского Университета (Будапешт, Венгрия)
79.	Атилла ПЕТЕРФАЛВИ	Директор национального управления по защите и свободе информации, PhD в области права международной торговли, Венгрия
80.	Мейв МАКДОНАХ	Эксперт БДИПЧ ОБСЕ, профессор права колледжа Коркского университета (Ирландия), магистр Права, доктор юридических наук
81.	Демна ЛОБДЖАНИДЗЕ	Руководитель Департамента декларирования доходов Бюро государственной службы Грузии
82.	Полона ТЕПИНА	Международный Советник по юридическим вопросам Комиссара по Информации Словении, Магистр международного права
83.	ПРИМАКОВ Денис	Главный юрист Трансперенси Интернейшнл Россия, Центр антикоррупционных исследований и инициатив, к.ю.н.
84.	Роберт-Ян УЛЬ	Эксперт, советник Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ по поддержке законодательства
ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ		
85.	ДИДЕНКО Ольга	Юрист Интерьюс-Казахстан
86.	ЛОСКУТОВ Игорь Юрьевич	Генеральный директор ТОО «Компания «ЮрИнфо»
87.	ДУГАНОВА Алия	Директор ОФ «Астана Центр Консалтинг»
88.	КРЫКБАЕВА Асель	Директор ОО «Центр поддержки правовых и экономических реформ»
89.	УШАКОВА Светлана	Директор ОФ «Институт национальных и международных инициатив развития»
90.	КУЖУКЕЕВА Гульмира	Правовой консультант, менеджер Программы «Развитие через региональное сотрудничество (DRC)» Международного Центра Некоммерческого Права (ICNL) (Казахстан)
91.	МЕДВЕДНИКОВА Диана Юрьевна	Директор Общественного фонда «Правовой медиа-центр»

92.	БИРЖАНОВА Гульмира Габдолловна	Юрист Общественного фонда «Правовой медиа-центр»
93.	ЛОБАЧЕВ Павел	Директор ОО "Эхо"
94.	ВОЛКОВА Ольга Александровна	Президент ОФ "MEDIALIFE", член Экспертного Совета Комиссии по правам человека при Президенте РК
95.	ШОРМАНБАЕВА Айна Сергеевна	Президент Общественного фонда «Международная правовая инициатива»
96.	ШОРМАНБАЕВ Аман Сергеевич	Независимый эксперт
97.	ЖАНДОСОВА Жанар	Директор центра исследований "САНДЖ"
98.	ГАЛИМЖАНОВ Бахтияр Каликанович	Юрист/эксперт ОФ "Фонд развития парламентаризма в Казахстане"
99.	ЕСИМЖАНОВ Кайрат	Юрист/эксперт ОФ "Фонд развития парламентаризма в Казахстане"
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ		
100.	ЗАРУДНАЯ Наталья Николаевна	Руководитель Офиса программ ОБСЕ в Астане
101.	БОНОТТИ Сара	Советник по правам человека (Руководитель отдела человеческого измерения) Офиса программ ОБСЕ в Астане
102.	ДУБОВИЦКАЯ Мария Андреевна	Национальный координатор по политическим вопросам офиса программ ОБСЕ в Астане
103.	МУКУШЕВ Адилет	Старший ассистент по правовым вопросам отдела человеческого измерения офиса программ ОБСЕ в Астане
104.	АЛТАНГЕРЕЛ Мунхтуя	Заместитель Регионального представителя Программы развития ООН в Республике Казахстан
105.	НАРКУЛОВ Мурат	Программный специалист Программы развития ООН в Республике Казахстан
106.	ТУЛЕСБАЕВА Гульмира	Менеджер проекта Программы развития ООН в Республике Казахстан
107.	ЖАРКЕШОВ Ернар	Национальный консультант по институциональной поддержке, Региональный Хаб в сфере государственной службы в Астане
108.	ДУЙСЕКОВА Лейла	Координатор национальных программ, Региональное отделение УВКПЧ ООН по Центральной Азии
109.	ЛЭЙН Александр	Представитель USAID в Астане
110.	ЕМЕЛИН Андрей	Менеджер программ, USAID
111.	ХАЙРУЛЛИНА Гульмира	Ассистент, Отдел политики Представительства ЕС в Казахстане
112.	КАРПОВ Сергей Аркадьевич	Специалист по вопросам коммуникации и информации Кластерного Бюро ЮНЕСКО по Казахстану, Кыргызстану, Таджикистану и

		Узбекистану
113.	ОШАКБАЕВА Айжан	Координатор программ «Права человека» Фонда Сорос – Казахстан
ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ МИССИИ		
114.	Линн МЭДНИК	Советник по политическим вопросам, Посольство Соединенных Штатов Америки в Республике Казахстан
115.	ЖАКУПОВА Перизат	Помощник по политическим вопросам, Посольство Соединенных Штатов Америки в Республике Казахстан
116.	Тэран ПЕКора	Заместитель Посла Канады в Республике Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан
117.	Чармиан ЛИВЕР	Второй секретарь Посольства Великобритании Астана
118.	КАНАФИНА Айнур	Координатор проектов Посольства Великобритании
119.	БУЧИНСКАЯ Ирина	Координатор по политике, правам человека и проектам Королевства Нидерландов
120.	Ян ХАУСМАН	Советник по правам человека Посольства Голландии
121.	Оле Йохан БЁРНОЙ	Посол Норвегии в Казахстане
122.	Теа ХИЛДИНГ	Интерн, Посольство Норвегии в Казахстане
123.	Даниель-Ив ТОПЕНА	Первый советник, Посольство Франции в Республике Казахстан
124.	Ги ОССИПОВ	Атташе, Посольство Франции в Республике Казахстан
125.	Андраш БАРАНИ	Чрезвычайный и полномочный посол Венгрии в Республике Казахстан
ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ		
126.	ЗИНОВИЧ Татьяна	Заместитель директора
127.	ИСКАЛИЕВА Дина	Координатор программ
ПЕРЕВОДЧИКИ		
128.	АДОДИНА Анна	Переводчик
129.	БЕЛЬСКАЯ Марина	Переводчик
130.	ЕРГЕНБЕКОВА Миргуль	Переводчик
131.	МЕЙРМАНОВ Сатжан	Переводчик