



**Анализ нормативных правовых актов, принятых для реализации
Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»¹**

СОДЕРЖАНИЕ:

ВВЕДЕНИЕ	2
ПРОЦЕДУРА РАЗРАБОТКИ, ПУБЛИЧНОГО ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ПО ДОСТУПУ К ИНФОРМАЦИИ И ИХ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ	4
Перечень нормативных правовых актов, принятых для реализации Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»	4
Соблюдение процедуры публичного обсуждения нормативных правовых актов по доступу к информации и их официальное опубликование	7
АНАЛИЗ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ПРИНЯТЫХ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ОТ 16 НОЯБРЯ 2015 ГОДА «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ»	11
Комиссия по вопросам доступа к информации: формирование, деятельность, состав	11
Тарифы на копирование и печать, освобождение от уплаты социально уязвимых слоев населения	15
Предоставление служебной информации с ограничительной пометкой «Для служебного пользования»	17

¹ Данный анализ подготовлен Зинович Т.С., Диденко О.А. при поддержке Офиса программ ОБСЕ в Астане. Точка зрения и мнения авторов, изложенные в данном документе, могут не совпадать с официальной точкой зрения Офиса программ ОБСЕ в Астане.

ВВЕДЕНИЕ

16 ноября 2015 года главой государства были подписаны Закон Республики Казахстан №401-V «О доступе к информации»² и Закон Республики Казахстан № 404-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по доступу к информации»³. 19 ноября 2015 года данные законы были официально опубликованы и с 30 ноября 2015 года стали действовать на всей территории страны.

В преамбуле Закона РК «О доступе к информации» установлено, что «закон регулирует общественные отношения, возникающие в результате реализации конституционного права каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом». На этапе разработки закона и после его принятия многие внешние эксперты отмечали, что Закон РК «О доступе к информации» не является законом прямого действия, а скорее представляет собой «рамочный» закон. То есть, для его применения на практике в дополнение потребуется разработка и принятие значительного количества подзаконных актов (основного и производного типа). Такая ситуация не характерна для подобных законов, поскольку законы о свободе или доступе к информации принимаются для реализации конституционного права каждого на получение и распространение информации и должны содержать все правовые гарантии по обеспечению права на доступ к информации непосредственно в тексте закона.

Отнесение ряда правовых гарантий по обеспечению права на доступ к информации к уровню подзаконных актов, во-первых, может затруднять процедуры и механизмы реализации конституционного права из-за возможных противоречий и правовых коллизий между текстами закона и подзаконных актов; во-вторых, не будет способствовать широкому применению закона, так как большинство пользователей не будет иметь представления о принятых подзаконных актах. В-третьих, в случае наличия противоречий между положениями закона и подзаконных актов будет затруднена процедура обжалования и опротестования неправомερных действий должностных лиц по нарушению или ограничению права на доступ к информации.

Надлежащее правовое регулирование отдельных вопросов, процедур и механизмов по реализации права на доступ к информации предпочтительнее иметь в законе, чем в подзаконных актах. Подзаконные акты, кроме этого, предполагают широкую дискрецию полномочий представителей государственных органов по разнообразным вопросам обеспечения права доступа к информации.

Международные эксперты, представившие в 2015 году различные редакции законопроекта РК «О доступе к информации», не раз отмечали в своих комментариях и заключениях, что в проекте содержатся отсылки на другие правовые акты, лишённые всякой конкретики.⁴

² Закон Республики Казахстан №401-V от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» (Далее Закон РК о доступе к информации»). URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>.

³ Закон Республики Казахстан № 404-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по доступу к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000404>

⁴ Заключение, подготовленное г-жой Мейв Макдонах, по заказу БДИПЧ ОБСЕ и Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, по проекту закона Республики Казахстан «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты». URL: <http://www.legislationline.org/ru/topics/country/21/topic/3>. Например, **эксперт БДИПЧ ОБСЕ, г-жа Мейв Макдонах** в своем заключении отметила, что «в законопроекте содержится указание на то, что некоторые аспекты регулируются другим законом, но не приводится ни название самого закона, ни его тип. Законопроект «О доступе к информации» должен представлять собой автономную и всеобъемлющую систему правового регулирования вопросов доступа к информации в Казахстане. Подобные ссылки встречаются по всему тексту законопроекта, поднимая вопросы относительно четкости и предсказуемости его положений».

Принятый Закон РК «О доступе к информации», действительно, изобилует отсылочными и бланкетными нормами, требующих издания подзаконных актов. Это, например:

- положения Комиссии по вопросам доступа к информации – важного элемента любого закона о свободе или доступе к информации;
- положения о доступе пользователей информации на открытые заседания коллегиальных органов управления;
- положения о публичной отчетности руководителей центральных исполнительных органов, акимов, руководителей национальных высших учебных заведений;
- положения об ответственности должностных лиц обладателей информации за нарушение или ограничение права на доступ к информации и другие.

Напомним, что концептуально разработка проекта закона о доступе к информации была частью антикоррупционных реформ в Казахстан. Необходимость разработки и принятия этого закона отражена в Антикоррупционной стратегии на 2015-2025 годы⁵, утвержденной указом главы государства, а также в Плане нации «100 конкретных шагов»⁶. Это подчеркивает высокую значимость Закона К «О доступе к информации» и важность целей, для реализации которых принимался закон, - противодействие коррупции, повышение транспарентности и подотчетности государственных органов, соблюдение гарантированного Конституцией Казахстана права каждого на получение и распространение информации.

Не будем забывать про участие Казахстана в региональных программах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), таких как, Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, что тоже является дополнительным фактором, придающим высокую значимость закону о доступе к информации. Отсюда следует, что закон должен был содержать самый широкий круг правовых гарантий по обеспечению и защите права на получение и распространение информации непосредственно в своем тексте. Необходимо это еще и для того, чтобы закон был понятен и мог быть использован населением напрямую: без привлечения юристов, без дополнительных расходов и затрат на оказание юридической помощи. В международной законодательной практике это называется **принципом максимального упрощения доступа к информации**. Применение этого принципа позволяет избежать формального и ограничительного толкования предусмотренных законом процедур в дальнейшем на практике.

Целью данного исследования является правовой анализ принятых для реализации Закона РК «О доступе к информации» нормативных правовых актов с точки зрения их соответствия концепции самого закона, а также международных принципов и стандартов по свободе информации. Результаты анализа – это рекомендации инициаторам разработки Закона и государственным органам, ответственным за разработку подзаконных актов и реализацию закона на практике. Авторы надеются, что их рекомендации и доводы, призывающие улучшить подзаконные акты по доступу к информации, будут приняты во внимание и учтены в дальнейшей работе над законодательством о доступе к информации.

⁵ Указ Президента Республики Казахстан «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986>

⁶ План нации «100 конкретных шагов». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>

ПРОЦЕДУРА РАЗРАБОТКИ, ПУБЛИЧНОГО ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ПО ДОСТУПУ К ИНФОРМАЦИИ И ИХ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ

Перечень нормативных правовых актов, принятых для реализации Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»

Распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан от 18 декабря 2015 года №142-р⁷ был установлен перечень нормативных правовых актов, принятие которых было необходимо для реализации законов «О доступе к информации» и «О внесении изменений и дополнений к некоторым законодательным актам Республики Казахстан по вопросам доступа к информации» (Таблица 1). Всего на 25 марта 2016 г. разработано и принято 9 нормативных правовых актов для реализации законов о доступе к информации

Таблица 1. Перечень нормативных правовых актов, принятых для реализации Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации»

№ п/п	Наименование нормативного правового или правового акта/статья Закона РК «о доступе к информации»	Форма акта	Государственный орган, ответственный за исполнение ⁸	Срок исполнения
1.	Об определении размера фактических затрат на копирование или печать и порядка их оплаты обладателю информации, а также освобождения социально уязвимых слоев населения от оплаты фактических затрат на копирование или печать	постановление Правительства Республики Казахстан	МИР, МЗСР	декабрь 2015 года
2.	Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней	постановление Правительства Республики Казахстан	МИР	декабрь 2015 года
3.	Об утверждении Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации	постановление Правительства Республики Казахстан	МИР	декабрь 2015 года
4.	О внесении изменений в некоторые решения Правительства Республики Казахстан	постановление Правительства Республики Казахстан	МИР	декабрь 2015 года

⁷ Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан от 18 декабря 2015 года №142-р «Об утверждении перечня нормативных правовых актов, принятие которых необходимо в целях реализации Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» и Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации».

⁸ Примечание по расшифровка аббревиатур: МЮ - Министерство юстиции Республики Казахстан; МЗСР - Министерство здравоохранения и социального развития Республики Казахстан; МИР - Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан; МФ - Министерство финансов Республики Казахстан; МО - Министерство обороны Республики Казахстан; КНБ - Комитет национальной безопасности Республики Казахстан; МНЭ - Министерство национальной экономики Республики Казахстан; МВД - Министерство внутренних дел Республики Казахстан.

	(постановления Правительства Республики Казахстан от 31 января 2001 года № 168 «Об утверждении некоторых инструкций», от 10 декабря 2002 года № 1300 «О Регламенте Правительства Республики Казахстан», от 26 марта 2008 года № 289 «Об утверждении Типового регламента центрального государственного органа Республики Казахстан»)	Казахстан		
5.	О создании Комиссии по вопросам доступа к информации	приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан	МИР	декабрь 2015 года
6.	Об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале открытых бюджетов	приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан	МИР, МНЭ, МФ	декабрь 2015 года
7.	Об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале оценки эффективности деятельности государственных органов	приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан	МИР, МНЭ	декабрь 2016 года
8.	Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов	приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан	МИР, МЮ	декабрь 2015 года
9.	Об утверждении Правил использования сетей операторов связи в целях предоставления единой дежурно-диспетчерской службе «112» услуги по определению местоположения звонящего абонента и рассылке коротких текстовых сообщений на телефоны сотовой связи населения при угрозе или возникновении и снятии угрозы чрезвычайных ситуаций социального, природного и техногенного характера, введения чрезвычайного положения в интересах обороны, безопасности и правопорядка	приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан	МИР, МВД, КНБ, МО	декабрь 2015 года

Из вышеуказанного перечня только один нормативный правовой акт – **Правила размещения информации на интернет-портале оценки эффективности деятельности государственных органов** – будет разработан и принят в декабре 2016 года. Это связано с тем, что норма пункта 5 статьи 17 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»⁹ будет введена в действие с 01 января 2017 года.

Кроме вышеуказанного перечня нормативных правовых актов, для реализации статьи 14 Закона РК «О доступе к информации» был разработан и подписан **Указ Президента РК «О проведении отчетных встреч с населением руководителей центральных исполнительных органов, акимов, ректоров национальных высших учебных заведений»**¹⁰.

Соблюдение процедуры публичного обсуждения нормативных правовых актов по доступу к информации и их официальное опубликование

Помимо концептуального соответствия принятых нормативных правовых актов по доступу к информации тексту закона, нас также интересовало соблюдение процедуры публичного обсуждения их проектов и их официальное опубликование. Интерес вызван тем, что если установленная процедура нарушается в отношении подзаконных актов по доступу к информации, то в отношении подзаконных актов в других сферах отступления от этой процедуры могут быть весьма значительны.

Законом Республики Казахстан от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах»¹¹ установлена следующая процедура публичного обсуждения проектов нормативно-правовых актов (далее – НПА).

Таблица 2. Процедура разработки нормативного правового акта

Этапы разработки проекта НПА	Описание/характеристика
Создание рабочей группы по разработке проекта НПА или подготовка проекта НПА одним из подразделений уполномоченного органа	1). Уполномоченный орган, разрабатывающий проект нормативного правового акта, создает рабочую группу по подготовке проекта или поручает его подготовку одному из своих подразделений, которое выполняет функции рабочей группы. В подготовке проекта нормативного правового акта обязательно участие работников юридического подразделения органа, подготавливающего проект. В разработке нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства, обязательно участие представителей

⁹ Пункт 5 статьи 17 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» (вводится в действие с 01.01.2017 года): «На интернет-портале оценки эффективности деятельности государственных органов обладателями информации, указанными в подпункте 1) статьи 8 настоящего Закона, в пределах своей компетенции размещаются информация об оценке деятельности государственных органов, отчеты о достижении целевых индикаторов стратегических планов и программ развития территорий, а также проводится публичное обсуждение деятельности государственных органов. Размещение информации на интернет-портале оценки эффективности деятельности государственных органов осуществляется в порядке, установленном уполномоченным органом в сфере информатизации по согласованию с центральным уполномоченным органом по государственному планированию»

¹⁰ Указ Президента Республики Казахстан №190 от 5 февраля 2016 года «О проведении отчетных встреч с населением руководителей центральных исполнительных органов, акимов, ректоров национальных высших учебных заведений». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U160000190>

¹¹ Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года №213 «О нормативных правовых актах». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000213> Статья 14 «Порядок разработки проекта нормативного правового акта»

	<p>Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан и аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства.</p> <p>Депутаты Парламента Республики Казахстан вправе принимать участие в работе рабочей группы по подготовке проекта закона на любой стадии.</p> <p>2). К подготовке проектов законов, нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан, нормативных правовых постановлений Правительства Республики Казахстан, а при необходимости - проектов нормативных правовых актов других уполномоченных органов могут привлекаться специалисты различных областей знаний, научные учреждения и научные работники, представители общественных объединений.</p>
<p>Подготовка альтернативных проектов НПА</p>	<p>1) Уполномоченный орган, если иное не установлено законодательством Республики Казахстан, может поручить подготовку проекта нормативного правового акта подведомственным ему государственным органам и организациям или заказать его подготовку на договорной основе специалистам, Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан, научным учреждениям, отдельным ученым или их коллективам, в том числе зарубежным, с использованием на эти цели выделенных бюджетных средств и грантов.</p> <p>2). Уполномоченный орган вправе поручить подготовку альтернативных проектов нормативных правовых актов нескольким государственным органам и организациям или поручить их разработку на договорной основе, в том числе по конкурсу, Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан, нескольким научным учреждениям или ученым.</p>
<p>Публичное обсуждение проекта НПА</p>	<p>Разработанные проекты концепций законопроектов и нормативных правовых актов вместе с пояснительными записками и сравнительными таблицами к ним (в случаях внесения изменений и (или) дополнений в законодательные акты) до направления на согласование в заинтересованные государственные органы размещаются для публичного обсуждения на интернет-портале открытых нормативных правовых актов</p>
<p>Согласование проекта НПА с аккредитованными субъектами частного предпринимательства и НПП РК</p>	<p>Проект нормативного правового акта, затрагивающего интересы субъектов частного предпринимательства, направляется в аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства и Национальную палату предпринимателей Республики Казахстан с обязательным приложением пояснительной записки для получения экспертного заключения. Срок, устанавливаемый государственными органами для представления экспертного заключения на проект нормативного правового акта, затрагивающего интересы субъектов частного предпринимательства, не может быть менее десяти рабочих дней с момента его поступления в аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства, Национальную палату предпринимателей Республики Казахстан.</p> <p>Экспертные заключения представляют собой консолидированное мнение членов аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства, Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан, носят рекомендательный характер и являются обязательным приложением к проекту нормативного правового акта до его принятия, в том числе при каждом последующем согласовании данного проекта с</p>

	<p>заинтересованными государственными органами.</p> <p>Экспертные заключения представляются на казахском и русском языках.</p> <p>Государственный орган при согласии с экспертным заключением вносит в проект нормативного правового акта соответствующие изменения и (или) дополнения.</p> <p>В случае несогласия с экспертным заключением государственный орган направляет в аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства, Национальную палату предпринимателей Республики Казахстан ответ с обоснованием причин несогласия. Такие ответы с обоснованием являются обязательным приложением к проекту нормативного правового акта до его принятия¹².</p>
Согласование проекта НПА с государственными органами	<p>Проект НПА проходит процедуру согласования с заинтересованными государственными органами в соответствии с Правилами оформления и согласования нормативных правовых актов¹³</p>
Официальное опубликование принятых НПА	<p>Официальное опубликование указов Президента Республики Казахстан, постановлений Правительства Республики Казахстан осуществляется только в периодических печатных изданиях, распространяемых на всей территории Республики Казахстан.</p> <p>Официальное опубликование нормативных правовых актов центральных исполнительных и иных центральных государственных органов осуществляется на Интернет-ресурсе, определяемом Правительством Республики Казахстан, в графическом формате в полном соответствии с подписанными подлинниками, а также в периодических печатных изданиях, распространяемых на всей территории Республики Казахстан, в установленном порядке.</p>
Размещение проектов НПА и принятых НПА на Интернет-ресурсе обладателя информации	<p>В соответствии с подпунктом 5) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» обладатели информации размещают на Интернет-ресурсе следующую информацию о нормотворческой деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> - перечень нормативных правовых актов, принятых обладателем информации; - нормативные правовые акты, принятые обладателем информации и введенные в действие в полном соответствии с подписанными подлинниками; - тексты разрабатываемых обладателем информации проектов нормативных правовых актов, а также пояснительные записки, сравнительные таблицы, заключения научных экспертиз и экспертные заключения субъектов частного предпринимательства; - проекты разрабатываемых обладателем информации стандартов государственных услуг, а также отчеты о завершении их публичного обсуждения. <p>Актуализация информации осуществляется обладателем не позднее трех рабочих дней со дня получения или создания информации¹⁴.</p>

¹² Статья 15 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000213_#z255

¹³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 августа 2006 года №773 «Об утверждении Правил оформления и согласования нормативных правовых актов». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P060000773_#z7

¹⁴ Пункт 13 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

Несмотря на то, что изложенной выше процедуре разработки, публичного обсуждения проектов НПА и официального опубликования текстов, принятых НПА не достаёт конкретных и четких сроков исполнения со стороны уполномоченных органов, тем не менее определенный алгоритм действий государственных органов существует, и его следовало соблюсти при разработке проектов НПА по доступу к информации. Однако это не произошло. В ходе процедуры разработки проектов НПА по доступу к информации, их публичного обсуждения и официального опубликования возникли следующие проблемы:

- 1. Разработка проектов НПА по доступу к информации проходила без участия депутатов-инициаторов, представителей НПО и других заинтересованных лиц и сторон.** Так, уполномоченный орган – Комитет связи, информатизации и информации МИР РК – при разработке проектов НПА по доступу к информации был вправе создать рабочую группу с участием представителей неправительственных организаций, специалистов в сфере доступа к информации, научных сотрудников, а также депутатов Парламента РК. Инициатива по разработке и принятию Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» принадлежала группе депутатов Мажилиса Парламента РК V-го созыва (Абдирову Н.М., Ашимбаеву М.С., Бычковой С.Ф., Иксановой Г.М., Соловьевой А.С. и другим депутатам). В ходе разработки законопроекта депутаты-инициаторы неоднократно выражали уверенность в том, что они и представители НПО примут участие в разработке подзаконных актов. Однако этого не случилось, проекты НПА по доступу к информации разрабатывались исключительно сотрудниками уполномоченного органа без участия депутатов-инициаторов, представителей НПО и других заинтересованных сторон и лиц, что существенно отразилось на качестве принятых НПА.
- 2. Обнародование проектов НПА по доступу к информации происходило с нарушением установленных сроков.** Закон РК «О нормативных правовых актах» обязывает уполномоченный государственный орган при разработке проекта НПА размещать для публичного обсуждения на интернет-портале открытых нормативных правовых актов проекты НПА, пояснительные записки и сравнительные таблицы. Срок размещения в законе не указан. Однако Закон РК «О доступе к информации» требует от обладателей информации актуализации информации о законотворческой деятельности «не позднее трех рабочих дней со дня получения или создания информации». Для сведения: на веб-портале «Открытые НПА» (legalacts.egov.kz) **в разделе «Архив» не найден ни один подзаконный НПА по доступу к информации.** То есть, на веб-портале «Открытые НПА» подзаконные акты по доступу к информации для публичного обсуждения не размещались, соответственно, публичное обсуждение на этом ресурсе не проводилось.

На сайте уполномоченного государственного органа Комитета связи, информатизации и информации МИР РК, ответственного за разработку подзаконных актов, были размещены следующие проекты НПА:

- проект постановления Правительства РК «Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней»¹⁵ (дата публикации – 02.12.2015 года);
- проект распоряжения Премьер-министра РК «О мерах по реализации законов Республики Казахстан «О доступе к информации» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по доступу к информации»¹⁶ (дата публикации – 05.11.2015 года).

¹⁵ URL: <http://mid.gov.kz/ru/pages/ob-utverzhdennii-pravil-otneseniya-svedeniy-k-sluzhebnoy-informacii-ogranichenenogo>

¹⁶ URL: <http://mid.gov.kz/ru/pages/o-merah-po-realizacii-zakonov-respubliki-kazahstan-ot-2015-goda-o-dostupe-k-informacii-i-o>

Публикации других проектов НПА по доступу к информации на Интернет-ресурсе Комитета связи, информатизации и информации МИР РК не было, соответственно, это серьезным образом ограничивало возможности публичного обсуждения, а также участия заинтересованных сторон, в первую очередь гражданский сектор, в процессе разработки и обсуждения подзаконных актов по доступу к информации.

3. **Публичное обсуждение проектов НПА по доступу к информации носило формальный характер.** Так как ни один проект подзаконных актов по доступу к информации не был размещен на веб-портале «Открытые НПА», а на Интернет-ресурсе уполномоченного государственного органа проекты были размещены лишь частично, то публичное обсуждение было весьма ограниченным. Еще одной процедурой публичного обсуждения проектов НПА, затрагивающего интересы частного предпринимательства, является процедура обсуждения проекта НПА с аккредитованными при уполномоченном государственном органе субъектами частного предпринимательства и НПП РК. По имеющейся информации в системе BestProfi (<http://bestprofi.com>) на согласование с НПП РК направлялись проекты всех разрабатываемых подзаконных актов по доступу к информации. Но замечаний и предложений ни по одному из проектов у экспертных групп НПП РК не возникло, о чем свидетельствуют соответствующие экспертные заключения, опубликованные в системе BestProfi. Впрочем, это довольно распространенная практика при согласовании проектов НПА с НПП РК, что подтверждает формальность публичного обсуждения проектов НПА.
4. **В отношении всех НПА по доступу к информации были нарушены сроки официального опубликования их текстов после принятия и введения в действие.** Например, приказ о создании Комиссии по вопросам доступа к информации размещен на сайте Комитета связи, информатизации и информации МИР РК 25 февраля 2016 года, хотя вводится в действие с 1 января 2016 года¹⁷. Абсолютно все подзаконные акты по доступу к информации датированы 30-31 декабря 2015 года, а официальное опубликование их текстов началось с конца января 2016 года, что означает либо нарушение сроков официального опубликования принятых НПА, либо манипулирование датами фактического принятия подзаконных актов по доступу к информации.

Рекомендации:

1. Нарушение процедуры разработки и обсуждения проекта НПА не влечет его аннулирование или прекращение действия, однако мы особо отмечаем необходимость тщательного соблюдения всей процедуры разработки, публичного обсуждения, обнародования проектов НПА и своевременного опубликования текстов, принятых НПА в соответствии с требованиями Закона РК «О нормативных правовых актах» и Закона РК «О доступе к информации».
2. Рекомендуется внести в Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года изменения и дополнения, позволяющие упорядочить обнародование проектов НПА, а также процедуру по их публичному обсуждению и официальному опубликованию текстов, принятых НПА.

¹⁷ URL: <http://mir.gov.kz/ru/pages/o-sozdanii-komissii-po-voprosam-dostupa-k-informacii>

АНАЛИЗ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ПРИНЯТЫХ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ОТ 16 НОЯБРЯ 2015 ГОДА «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ»

В этом разделе рассмотрены принятые подзаконные нормативные правовые акты для реализации Закона РК «О доступе к информации». При оценке качества принятых подзаконных актов и возможных последствий их применения учитывалась концептуальная основа самого закона, а также международные стандарты и принципы по свободе информации.

Комиссия по вопросам доступа к информации: формирование, деятельность, состав

Вопрос формирования, деятельности и состава Комиссии по вопросам доступа к информации имеет принципиальное значение, когда речь идет о доступе к информации о деятельности государственных органов власти. В соответствии с международными стандартами и принципами по свободе информации, государство должно быть заинтересовано в раскрытии информации о своей деятельности и соответствующем уровне контроля за выполнением требований законодательства о свободе или доступе к информации.

По понятным причинам контролирующие функции не могут быть возложены на государственную структуру, контроль должна осуществлять независимая структура. Чаще всего для этой функции учреждается пост Уполномоченного по вопросам информации или Комиссара по информации, либо создается специальным актом коллегиальный орган – Комиссия. Практика применения законодательства о свободе или доступе к информации показывает, что независимые институты контроля играют важную роль в реализации права каждого на доступ к информации и в достижении прозрачности и транспарентности правительств. Этому способствует возложение на эти институты функции внесудебного рассмотрения жалоб на нарушение или ограничение права на доступ к информации.

На этапе разработки и обсуждения проекта закона РК «О доступе к информации» положение о комиссии было одним из самых обсуждаемых. Все, подчеркиваем, абсолютно все эксперты, которые проводили анализ текста казахстанского законопроекта «О доступе к информации» обращали внимание на несоответствие этого положения международным стандартам и принципам. Эксперты БДИПЧ ОБСЕ, один из разработчиков всемирного индекса RTI Тоби Мендел и руководитель мониторинговой группы ОЭСР по Казахстану Дмитрий Котляр указывали в своих экспертных заключениях о важности этого института и необходимости его создания.¹⁸

Тем не менее, статья 19 Закона РК «О доступе к информации» предполагает создание Комиссии по вопросам доступа к информации как консультативно-совещательного органа при уполномоченном органе, определяемом Правительством РК. Создание комиссии в форме «консультативно-совещательного органа при уполномоченном органе» противоречит

¹⁸ См.: Заключение БДИПЧ ОБСЕ. URL: <http://www.legislationline.org/ru/topics/topic/3> ; 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». URL: http://lprc.kz/files/library/247/rus/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D1%83%20%D0%BA%20%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20_LPRC_.pdf ; Анализ проекта Закона Республики Казахстан «О доступе 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>

основным её функциям, которые изложены в этой же статье закона: «*учет и защита общественных интересов в области доступа к информации, а также удовлетворение потребностей пользователей информации*». Противоречие заключается, прежде всего, в том, что консультативно-совещательные органы «образуются для выработки предложений по вопросам, отнесенным к компетенции Правительства Республики Казахстан»¹⁹.

Исполнение функций по учету и защите общественных интересов в области доступа к информации, а также удовлетворение потребностей пользователей информации не может быть по определению возложено на консультативно-совещательный орган, как бы он не назывался.

Это основное противоречие получило свое дальнейшее развитие и еще более усугубилось при издании подзаконных актов, необходимых для реализации Закона РК «О доступе к информации». Так, были разработаны и приняты:

- постановление Правительства Республики Казахстан № 1175 от 31 декабря 2015 года «Об утверждении Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации»²⁰;
- приказ и.о. министра инвестиций и развития «О создании Комиссии по вопросам доступа к информации»²¹.

Изучение оба подзаконных акта, касающихся вопросов формирования состава Комиссии по вопросам доступа к информации и положения о ее деятельности, позволило выделить следующие проблемы:

1. Законодатель очень четко определил приоритеты в деятельности комиссии, указав, что она создается «в целях учета и защиты общественных интересов в области доступа к информации, а также удовлетворения потребностей пользователей информации». Эти цели соответствуют международным стандартам по свободе информации, а также законодательной передовой практике. Однако очевидно, что выбор формы для реализации этих целей – консультативно-совещательный орган (далее - КСО) при уполномоченном государственном органе – неудачен. КСО ни при каких обстоятельствах не выполнит поставленные законодателем цели учета и защиты общественных интересов, а также удовлетворение потребностей пользователей информации. Во-первых, потому что КСО создается для выработки предложений по вопросам, отнесенным к компетенции Правительства РК. Во-вторых, КСО не наделены правом рассмотрения конкретных обращений и заявлений по фактам нарушения их прав и свобод. А без этого учет и защита общественных интересов, а также удовлетворение потребностей пользователей информации невозможны. Таким образом, создается ситуация, когда законодательная норма не может быть реализована из-за противоречий, содержащихся в подзаконных актах. Обращаем особое внимание на то, что такая правовая коллизия делает невозможной реализацию права на доступ к информации, гарантированной статьей 20 Конституции РК. А это, в свою очередь, не будет способствовать повышению транспарентности и открытости государственных органов и борьбе с коррупцией. Рекомендательный характер решений любых КСО делает работу Комиссии по вопросам доступа к информации абсолютно бессмысленной и неэффективной. Если решения комиссии

¹⁹ Пункт 2 постановления Правительства Республики Казахстан от 16 марта 1999 года № 247 «Об утверждении Инструкции о порядке создания, деятельности и ликвидации консультативно-совещательных органов при Правительстве Республики Казахстан и рабочих групп». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P990000247>

²⁰ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1175 «Об утверждении Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001175>

²¹ Приказ и.о. министра инвестиций и развития «О создании Комиссии по вопросам доступа к информации». URL: <http://mir.gov.kz/ru/pages/o-sozdanii-komissii-po-voprosam-dostupa-k-informacii>

не будут обязательны к рассмотрению и исполнению, то функции защиты общественных интересов и удовлетворения потребностей пользователей информации останутся нереализованными.

2. Анализ положений о формировании состава Комиссии по вопросам доступа к информации подтверждает опасения, изложенные выше. В состав комиссии включены 37 человек, из которых 5 депутатов Мажилиса Парламента РК V-созыва; 6 представителей коммерческих предприятий и их объединений (Национальная Палата Предпринимателей и Казахстанская ассоциация автоматизации и робототехники); 26 – представители государственных органов. В состав Комиссии по вопросам доступа к информации не включен ни один представитель общественных организаций, ни один эксперт или представитель научных кругов, то есть ни одного пользователя информации в составе комиссии нет. Исключительно обладатели информации. Явный дисбаланс интересов вызывает опасения, что такой состав Комиссии по вопросам доступа к информации не примет ни одной рекомендации, направленной на защиту интересов пользователей информации. Существуют риски, что все рекомендации КСО с таким составом будут приниматься только в интересах обладателей информации, а, значит, в пользу сокрытия, а не раскрытия информации. Кроме того, включение в состав Комиссии представителей коммерческих организаций вызывает вопросы о конфликте интересов. Не вполне понятно, чем руководствовались разработчики Приказа, включая в состав Комиссии сотрудников коммерческих структур (ТОО «Керемет IT», ТОО «SoftDeCo», ТОО «Евразийская группа»).
3. Приказ и.о. министра инвестиций и развития определяет, что «заседания комиссии проводятся по мере необходимости, но не чаще одного раза в полугодие». Это значит, что в течение одного года могут пройти только два (!!!!) заседания Комиссии по вопросам доступа к информации, не больше. Подобная регулярность и регламентация деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации не является достаточной и подробной. Регулярность заседаний комиссии недостаточна для того, чтобы принимать обоснованные решения или рекомендации в сфере доступа к информации.
4. Практика показывает, что КСО, в основном, существуют на бумаге, не выполняя своих даже весьма ограниченных функций и полномочий. Решения КСО носят рекомендательный характер и не обязательны ни для рассмотрения уполномоченным органом, при котором КСО создано, ни их для исполнения. Регулярность проведения заседаний КСО постоянно нарушается, а уполномоченные органы не придают огласке решения или рекомендации, принятые КСО, а также спектр вопросов, которые рассматриваются на заседаниях. Таким образом, деятельность КСО не отличается непрозрачностью. Хотя статья 19 Закона РК «О доступе к информации» определяет, что *«деятельность Комиссии по вопросам доступа к информации осуществляется на основе прозрачности и открытости при обсуждении и решении вопросов, входящих в ее компетенцию»*, в подзаконных актах эти положения никак не регламентированы. Отсутствуют также положения об опубликовании информации о предстоящих заседаниях комиссии, ее повестке дня, принятых решениях и т.д., то есть никакие обязательства по действительному обеспечению прозрачности и открытости деятельности комиссии на уполномоченный орган, при котором она создается, не возлагаются. А это значит, что решение законодателей об открытом и прозрачном характере деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации, осталось без должной правовой регламентации и без возможности практической реализации. Принцип прозрачности и открытости при обсуждении и решении вопросов, входящих в компетенцию комиссии, абсолютно не реализован в подзаконных актах.

Таким образом, создание Комиссии по вопросам доступа к информации в форме консультативно-совещательного органа является крайне неперспективной идеей, не соответствующей заявленным в законе целям и задачам, а также международным стандартам в сфере доступа к информации.

Другими словами, создание Комиссии по вопросам доступа к информации в той форме и в том составе, в котором она сейчас создана, является крайне негативным фактором, затрудняющим реализацию закона на практике. Решение этой проблемы может быть вариативным:

1. Расширить полномочия Комиссии по вопросам доступа к информации, для чего пересмотреть ее статус, функции, задачи и компетенцию. Необходимо наделить Комиссию правом рассматривать обращения и жалобы пользователей информации и принимать решения, обязательные для исполнения обладателями. Для этого Комиссия должно носить независимый статус с гарантиями достаточного финансирования для осуществления своей деятельности. Отчасти этому способствуют изменения в Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан, которые введены в действие с 1 января 2016 года, по вопросам оспаривания решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, организаций: *«гражданин и юридическое лицо вправе оспорить решение, действия (бездействие) государственного органа, органа местного самоуправления, общественного объединения, организации, должностного лица, государственного служащего в суде. В случаях, когда законом установлено рассмотрение обращения вышестоящим органом, организацией, должностным лицом, комиссиями или омбудсменом, заявление гражданина и юридического лица подается в суд после соблюдения такого порядка обращения»*²².

2. Учредить должность Уполномоченного по вопросам информации (Омбудсмена) вместо Комиссии по вопросам доступа к информации в формате КСО. Положительным примером может служить создание в Казахстане должности **инвестиционного омбудсмена**, на которого возлагаются функции по защите прав и интересов инвесторов. Инвестиционный омбудсмен наделен следующими функциями:

- **рассмотрение обращений** инвесторов по вопросам, возникающим в ходе осуществления инвестиционной деятельности в Республике Казахстан, и вынесение рекомендаций для их разрешения, в том числе взаимодействуя с государственными органами;
- **оказание содействия** инвесторам в решении возникающих вопросов во внесудебном и досудебном порядке;
- **выработка и внесение в Правительство Республики Казахстан рекомендаций по совершенствованию законодательства** Республики Казахстан по вопросам инвестиционной деятельности²³.

По аналогии, Уполномоченного по вопросам информации важно наделить функцией рассмотрения обращений и жалоб пользователей информации во внесудебном и досудебном порядке (этого требует ГПК РК), принятия по ним решений, обязательных для исполнения обладателями информации, а также разработки рекомендаций по улучшению ситуации с доступом к информации и участия в формировании информационной политики государства. Однако учитывая, что Закон РК «О доступе к информации» является

²² Пункт 1 статьи 292 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377#z1455>

²³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2015 года № 1069 «Об утверждении Положения о деятельности инвестиционного омбудсмена». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001069>

депутатской инициативой, следует рассмотреть возможность учреждения должности Уполномоченного по вопросам информации при Парламенте Республики Казахстан.

Рекомендации:

1. Изменить статью 19 Закона РК «О доступе к информации», предусмотрев создание другого, более действенного и эффективного механизма «для учета и защиты общественных интересов в области доступа к информации, а также удовлетворения потребностей пользователей информации».
2. Одним из вариантов может быть придание Комиссии по вопросам доступа к информации независимого статуса, расширение ее функций и полномочий, включая досудебное и внесудебное рассмотрение жалоб и обращений, а также принятие решений, обязательных для исполнения обладателями информации.
3. Другим вариантом может стать учреждение должности Уполномоченного по вопросам информации (Омбудсмена) при Парламенте Республики Казахстан с теми же функциями и полномочиями.

Тарифы на копирование и печать, освобождение от уплаты социально уязвимых слоев населения

Закон РК «О доступе к информации» устанавливает, что «*информация по запросу предоставляется бесплатно*»²⁴. Однако, если ответ на письменный запрос предусматривает копирование или печать дополнительных материалов, то пользователь информации обязан возместить обладателю информации фактические затраты на копирование или печать.

Размер фактических затрат на копирование или печать и порядок их оплаты определены в специальном подзаконном акте – постановление Правительства РК «Об утверждении размеров фактических затрат на копирование или печать и порядка их оплаты обладателю информации, а также порядка освобождения социально уязвимых слоев населения от оплаты фактических затрат на копирование или печать»²⁵. Этим же постановлением от оплаты фактических затрат на копирование или печать освобождены определенные социально уязвимые слои населения.

В целом такой подход соответствует передовой законодательной практике и международным стандартам по свободе информации. 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 информации²⁶, 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.

²⁴ Пункт 1 статьи 11 Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

²⁵ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1176 «Об утверждении размеров фактических затрат на копирование или печать и порядка их оплаты обладателю информации, а также порядка освобождения социально уязвимых слоев населения от оплаты фактических затрат на копирование или печать». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001176#z13>

²⁶ Global RTI-Rating. Более подробная информация по ссылке: <http://www.rti-rating.org/>

Освобождение определенных групп населения от уплаты расходов за получение дополнительных материалов к ответу на запрос тоже соответствует передовой практике и международным стандартам. В основе такого подхода – снижение затрат на доступ к информации и реализация принципа быстрого, легкого и малозатратного доступа к необходимой информации.

В ходе анализа принятого подзаконного акта были выявлены следующие проблемы:

1. Законодатель четко определил, что «информация по запросу предоставляется бесплатно». Подзаконный акт должен был детально регламентировать объемы предоставляемой бесплатной информации (только ли это ответ на запрос или ответ и не менее 20 страниц дополнительных материалов, необходимых для удовлетворения запроса) и установить порядок предоставления дополнительных материалов за плату. Но в постановлении **не конкретизируется объем бесплатно предоставляемой информации, что противоречит правовой норме пункта 1 статьи 11 Закона РК «О доступе к информации»**. По смыслу постановления получается, что оплачивать необходимо любое количество страниц предоставляемой обладателем информации в качестве ответа на запрос. Это, во-первых, не соответствует общепринятым критериям и стандартам; во-вторых, ухудшает правовое положение пользователей информации, которые обращаются с запросами в рамках этого закона. Напомним, что при рассмотрении обращений физических и юридических лиц по Закону РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» плата за предоставление ответов не взимается, независимо от их объема.
2. Из текста подзаконного акта неясно, могут ли запрашиваемые документы и (или) материалы быть предоставлены в электронном формате за дополнительную плату. **Законом предусмотрен запрос в виде электронного документа (например, посредством сервиса «Электронные обращения» веб-портала «Электронное правительство»)**, однако **Постановление правительства совсем не предусматривает возможность предоставления необходимых для удовлетворения запроса документов или материалов в электронном виде даже за плату.**
3. Срок внесения оплаты за предоставление запрашиваемой информации – не более пятнадцати календарных дней – представляется слишком коротким. **Рекомендуется установить более продолжительный срок для внесения оплаты и на это время приостановить общий срок предоставления информации по запросу.** Постановление также **не устанавливает возможности для обладателя информации отказать в предоставлении дополнительных документов и (или) материалов, если оплата не внесена в установленный срок.** Такая возможность должна быть предусмотрена.
4. Другой проблемный аспект заключается в том, что **в подзаконном акте не указывается срок, в течение которого обладатель информации обязан предоставить пользователю запрашиваемую информацию после оплаты.** Пункт 6 постановления определяет, что *«информация, предоставляемая на платной основе, направляется (передается) пользователю после оплаты...и предоставления обладателю информации платежного документа, подтверждающего оплату»*. Срок предоставления при этом не указан, что обязательно вызовет трудности при применении закона на практике.
5. В целом, подзаконный акт **недостаточно полно и тщательно регламентирует порядок предоставления обладателем информации запрашиваемых материалов и документов за плату, особенно если учесть, что к их числу относятся не только государственные органы и учреждения, но и коммерческие организации. В частности:**

- не регламентированы обязанности обладателей информации по обязательному опубликованию тарифов;
- сами тарифы и тарифная сетка вызывают сомнения в их правильности. Например, за страницу формата А3 установлен тариф 0,2% МРП, следующий тариф должен быть пропорционален формату. То есть, страница формата А2 не может стоить 2% МРП, она может стоить 0,4% МРП (формат А2 = два формата А3);
- срок, в течение которого обладатель информации «подсчитывает стоимость фактических затрат и выставляет счет» - 7 дней, представляется необоснованно продолжительным.

Рекомендации:

1. Внести изменения и дополнения в постановление Правительства РК №1176 от 31 декабря 2015 года, предусмотреть в нем:

- бесплатное предоставление ответа на письменный запрос или запрос в виде электронного документа;
- бесплатно предоставляемый объем документов и (или) материалов, необходимых для удовлетворения запроса (не менее 20 страниц формата А4) в бумажном или электронном формате;
- порядок уведомления пользователя информации о необходимости оплаты дополнительных материалов и (или) документов;
- более продолжительный срок оплаты для пользователя информации;
- конкретный срок и порядок предоставления обладателем информации запрашиваемых документов и (или) материалов после оплаты и предоставления подтверждающих документов;
- предоставление дополнительных материалов и (или) документов в электронном виде на накопителях или флеш-носителях;
- действия обладателя информации в случае, если оплата не произведена полностью или в указанный срок.

2. Пункт 2 постановления изложить в новой редакции: *«Запрашиваемая информация представляется обладателем информации вне зависимости от форм собственности с учетом требований Закона Республики Казахстан «О доступе к информации, в объеме и формате имеющихся у обладателя информации документов и (или) материалов».*

Предоставление служебной информации с ограничительной пометкой «Для служебного пользования»

При разработке Закона № 1196 «О доступе к информации» активно обсуждался вопрос открытости служебной информации, поскольку грань между служебной информацией, которая может быть открыта, и служебной информацией ограниченного распространения очень тонкая. Учитывая чувствительность этого вопроса и все ее особенности, законодатель предусмотрел отсылочную норму, предполагая, что Правительство Республики Казахстан установит конкретные подробные критерии, которыми работники государственных органов будут руководствоваться при отнесении сведений к служебной информации ограниченного распространения.

Однако, анализ Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней (далее - Правила), утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан 31 декабря 2015 года № 1196²⁷ показал, что Правительство самому порядку отнесения сведений к служебной информации

²⁷ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1196 «Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001196>

ограниченного распространения посвятило 3 пункта из 62, а порядку работы со служебной информацией 53 пункта. Данное соотношение наводит на мысль, что Правительство больше заботится о защите своей информации, чем о детальном раскрытии критериев, позволяющих не допускать нарушения прав граждан на доступ к информации. Правительством установлены всего 7 критериев для оценки всего документооборота государственных органов.

Из этих семи критерий пять довольно конкретных, но они охватят всего лишь небольшой объем информации государственных органов. В частности,

- 1) сведения, относящиеся к организации и обеспечению режима секретности;
- 2) сведения, переданные государственному органу на условиях конфиденциальности;
- 3) сведения, опубликование или разглашение которых нарушают законные права и интересы физических и юридических лиц;
- 4) сведения о результатах проверок, проводимых в рамках государственного контроля и надзора, по которым не принято окончательное решение;
- 5) сведения, поступившие от иностранных государств или международных организаций, по которым не принято взаимного соглашения об условиях их раскрытия.

Оставшиеся два критерия неконкретны, так как использованы общие слова, которые позволяют отнести любые сведения к служебной информации ограниченного распространения. В некоторых случаях правила не соответствуют концепции Закона РК «О доступе к информации», которая направлена на максимальное раскрытие информации о деятельности государственных органов и других обладателей информации.

В частности, анализ показал, что правилами:

- не предусмотрен механизм разработки Перечня сведений ДСП;
- не раскрыт вопрос: будет ли Перечень сведений ДСП носить открытый характер;
- не предусмотрен механизм контроля за правомерностью отнесения той или иной информации к служебной информации ограниченного распространения;
- не предусмотрен подробный механизм внесения изменений и дополнений.
- не предусмотрен механизм выведения информации из категории служебной информации ограниченного распространения в категорию открытой информации.

Складывается впечатление, что документ не был целено переработан, а разработчики ограничились точечными дополнениями в действующие до этого правила.

В разных нормах используются различные термины. К примеру, «ведомственные перечни сведений» и «перечни сведений для служебного пользования, разработанных в государственных органах».

Подробный анализ правил и рекомендации по их совершенствованию изложены в нижеследующей таблице:

Таблица 3. Комментарии и рекомендации по постановлению Правительства РК от 31 декабря 2015 года № 1196 «Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней»

Позиция	Текст	Комментарий/рекомендации
Пункт 3	К служебной информации ограниченного распространения относятся сведения, касающиеся деятельности государственного органа, открытое опубликование которых может нарушить порядок	Неудачное и узкое определение понятия «служебная информация ограниченного распространения». В соответствии с пунктом 3 Правил к служебной информации ограниченного распространения относятся сведения,

	<p>соблюдения административных процедур, связанных с необходимостью обеспечения независимости государственного органа при принятии решения.</p> <p>Под открытым опубликованием понимаются публикация материалов в открытой печати (в том числе, размещение на Интернет-ресурсе), передача их по радио и телевидению, оглашение на открытых конференциях, совещаниях, симпозиумах, демонстрация в кинофильмах, экспонирование в музеях, на выставках, публичная защита научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, депонирование рукописей.</p>	<p>открытое опубликование которых может нарушить порядок соблюдения административных процедур.</p> <p>В этом же пункте отмечается, что под открытым опубликованием понимается:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>публикация</u> материалов в открытой печати (в том числе, размещение на Интернет-ресурсе); - <u>передача их по радио и телевидению</u>; - <u>оглашение</u> на открытых конференциях, совещаниях, симпозиумах; - <u>демонстрация в кинофильмах</u>; - <u>экспонирование в музеях, на выставках</u>; - <u>публичная защита</u> научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ; - <u>депонирование</u> рукописей. <p>Исходя из принятой редакции, возникают вопросы, которые на практике могут привести к двоякому толкованию и спорным ситуациям.</p> <p>Так, следует понимать, что предоставление служебной информации ограниченного распространения по запросу или размещение этой информации в помещениях, занимаемых обладателями, или в иных отведенных для этих целей местах (<i>способы обеспечения доступа к информации</i>) не будут подпадать под понятие «открытое опубликование» и соответственно под понятие «служебная информация ограниченного распространения».</p> <p>Кроме того, охватывает ли используемое в правилах «оглашение на открытых конференциях, совещаниях, симпозиумах» - заседания, коллегии и иные формы обсуждения тех или иных вопросов.</p>
<p>Пункт 4</p>	<p>При работе со служебной информацией устанавливаются следующие прилагаемые специальные требования по защите информации ограниченного распространения (приложение 1, для служебного пользования)</p>	<p>После слов «со служебной информацией» дополнить словами «ограниченного распространения», поскольку, предлагаемая редакция позволит установить специальные требования по защите информации ограниченного распространения к работе со всей «служебной информацией».</p> <p>Слова «следующие прилагаемые» рекомендуется исключить, так как в данной конкретной норме перечисление специальных требований к защите информации ограниченного</p>

<p>Пункт 5.</p>	<p>Лицам, использующим в работе служебную информацию ограниченного распространения, необходимо точно и аккуратно выполнять все требования по защите информации, хранить и не разглашать сведения, полученные ими при исполнении служебных обязанностей.</p>	<p>распространения отсутствует.</p> <p>После слов «по защите информации» дополнить словами «ограниченного распространения». Рекомендуется уточнить редакцию.</p> <p>Для чистоты нормы предлагаем изложить единообразно используемые в пунктах 5 и 6 слова – «Лицам, использующим в работе служебную информацию ограниченного распространения» и «должностные лица, допущенные к работе со служебной информацией ограниченного распространения».</p>
<p>Пункт 7.</p>	<p>Документам, делам и изданиям, содержащим служебную информацию ограниченного распространения, присваивается пометка «Для служебного пользования» (далее – пометка «ДСП»).</p> <p>Отнесение сведений к информации ограниченного распространения производится исполнителем и лицом, подписавшим документ на основании перечня сведений для служебного пользования, разработанного в государственном органе (далее — перечень сведений).</p> <p>Перечень сведений (дополнения и изменения к нему) утверждается приказом руководителя государственного органа.</p> <p>Разработка перечня сведений осуществляется на основании следующих критериев:</p> <p>1) сведения, не содержащие государственных секретов, относящиеся к организации и обеспечению режима секретности, а также контролю за его соблюдением, в том числе учетные формы;</p> <p>2) сведения, опубликование или разглашение которых оказывает непосредственное влияние на работу государственных органов, в том числе, на процесс защиты информации от уничтожения, блокирования или изменения в результате несанкционированного доступа к электронным</p>	<p>В абзаце втором слова «далее — перечень сведений» заменить словами «далее — перечень сведений ДСП». Рекомендуется уточнить редакцию нормы.</p> <p>В абзаце пятом слова «не содержащие государственных секретов» предлагаем исключить. Это является излишней детализацией, поскольку пункт 2 Правил уже установил, что они не распространяются на порядок работы со служебной информацией, содержащей государственные секреты Республики Казахстан.</p> <p>В абзаце шестом:</p> <p>- такой критерий как «сведения, опубликование или разглашение которых оказывает непосредственное влияние на работу государственных органов» являются широким, не приемлемым с точки зрения возможного нарушения прав человека. Под данный критерий работники государственного органа могут подвести любую информацию.</p> <p>- слова «, в том числе, на процесс защиты информации от уничтожения, блокирования или изменения в результате несанкционированного доступа к электронным информационным ресурсам, включая пароли доступа» предлагаем исключить. Поскольку, они являются способом защиты информации и уже поглощаются абзацем пятым пункта 7 Правил.</p> <p>Критерий, предусмотренный абзацем девятым многословен, тяжел для восприятия.</p> <p>Кроме того, статьей 6 Закона РК «О доступе к информации» предусмотрен</p>

	<p>информационным ресурсам, включая пароли доступа;</p> <p>3) сведения, переданные государственному органу законным обладателем информации на условиях конфиденциальности;</p> <p>4) сведения, опубликование или разглашение которых нарушают законные права и интересы физических и юридических лиц;</p> <p>5) сведения содержащие информацию о межведомственной и внутриведомственной переписке, осуществляющейся в процессе выработки решений, совещаниях в государственных органах, проводившихся в процессе выработки решений, разглашение которых может нарушить порядок соблюдения административных процедур, связанных с необходимостью обеспечения независимости государственного органа при принятии решения, в том числе по вопросам, указанным в статье 6 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»;</p> <p>6) сведения о результатах проверок, проводимых в рамках государственного контроля и надзора, по которым не принято окончательное решение;</p> <p>7) сведения, поступившие от иностранных государств или международных организаций, по которым не принято взаимного соглашения об условиях их раскрытия.</p>	<p>перечень информации, доступ к которой не подлежит ограничению. Правилами же «сведения...», в том числе по вопросам, указанным в статье 6 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» ...» могут быть включены в перечень сведений для служебного пользования, разработанного государственным органом. Полагаем, что в данном случае необходим какой-то компромиссный вариант, либо установить определенный срок, на который этой информации присваивается статус «служебная информация ограниченного распространения» и доступ к ней может быть ограничен.</p> <p>Также не ясно, что понимается под порядком соблюдения административных процедур. В каком законодательном акте данный порядок установлен? Если имеются в виду нормы Закона РК «Об административных процедурах», то необходимо привести нормы Правил в соответствие с ними.</p> <p>Также не ясен смысл нормы «разглашение информации может нарушить порядок соблюдения административных процедур, связанных с необходимостью обеспечения независимости государственного органа при принятии решения».</p>
<p>Пункт 8</p>	<p>Настоящие критерии не отменяют существующие и (или) вновь поступающие ведомственные перечни служебной информации ограниченного распространения с пометкой «Для служебного пользования», а также не ограничивают право отнесения других сведений, содержащих информацию ограниченного распространения, если это не противоречит нормативным правовым актам в области защиты государственных секретов, информатизации, защиты информации и информационной</p>	<p>Полагаем, что данная норма нивелирует все усилия законодателя по расширению перечня открытой информации.</p> <p>Более того, можно сказать, что смысл данного пункта не ясен. По следующим причинам:</p> <p><u>Во-первых</u>, принятие новой редакции Правил и придание ему статуса открытого документа вызвано требованиями нового Закона Республики Казахстан «О доступе к информации». Основная новелла данного Закона – вся информация должна быть открытой, за исключением небольшого процента информации с</p>

	<p>безопасности, ведомственным перечням сведений, подлежащих засекречиванию в государственных органах, разработанных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке.</p>	<p>ограниченным доступом. В связи с этим, весь пласт «закрытой информации» государственных органов должен быть проанализирован с целью рассекречивания информации, которая по новым требованиям должна быть открыта. Однако Правила, наоборот, говорят, что пересматривать свои действующие списки не надо.</p> <p><u>Во-вторых</u>, не ясен смысл слов «настоящие критерии не отменяют вновь поступающие ведомственные перечни служебной информации ограниченного распространения с пометкой «Для служебного пользования». Что означает «вновь поступающие ведомственные перечни»? Откуда и куда поступают? Если они вновь поступающие, то значит они новые. Если они новые, то значит, они априори должны соответствовать новым критериям.</p> <p><u>В-третьих</u>, часть вторая этого пункта вызывает недоумение. «Настоящие критерии ... не ограничивают право отнесения других сведений, содержащих информацию ограниченного распространения, если это не противоречит нормативным правовым актам в области защиты государственных секретов, информатизации, защиты информации и информационной безопасности, ведомственным перечням сведений, подлежащих засекречиванию в государственных органах, разработанных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке». О чем речь идет? Какие «другие сведения, содержащие информацию ограниченного распространения» имеет в виду Правительство? Если что-то не учтено в критериях, то необходимо их дополнить, а не давать государственным органам по своему усмотрению ограничивать доступ к той или иной информации.</p> <p>Рекомендуется уточнить норму следующим образом: слова «перечни служебной информации ограниченного распространения с пометкой «Для служебного пользования» заменить словами «перечень сведений ДСП». Так как абзацем вторым пункта 7</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		предусмотрено, что далее по тексту перечень сведений для служебного пользования, разработанного в государственном органе использовать как перечень сведений.
Пункт 9	Если сведения не предусмотрены перечнем сведений, но по мнению исполнителя могут быть использованы в ущерб интересам государственного органа, он совместно с руководителем структурного подразделения государственного органа, к компетенции которого отнесены данные сведения, представляет на рассмотрение руководству аргументированные предложения о необходимости защиты этих сведений и внесения соответствующих дополнений в указанный перечень.	Полагаем, что данного пункта мало для детальной регламентации процедуры внесения дополнений в перечень сведений ДСП. Кроме того, необходимо регламентировать процедуру выведения информации из категории служебной информации ограниченного распространения. Также необходимо отметить, что некорректно использовать слова «ущерб интересам государственного органа», поскольку в законодательстве Республики Казахстан используются только в виде «ущерб интересам государства».
Пункт 46	Решение вопроса о снятии пометки «ДСП» со сведений, указанных в статье 16 Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации», возлагается на руководителя государственного органа после рассмотрения данного вопроса экспертной комиссией государственного органа. В остальных случаях решение вопроса о снятии пометки «ДСП» возлагается на центральную экспертную комиссию.	Статья 16 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» предусматривает перечень информации, обязательной для размещения на Интернет-ресурсе, то есть данная информация должна быть открытой. Пункт 46 Правил же предусматривает, что на данную информацию «может быть наложена пометка «ДСП».

Рекомендации:

1. Внести в постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1196 «Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней» изменения и дополнения, указанные выше в таблице.
2. Привести подзаконный акт в соответствии с концепцией Закона РК «О доступе к информации», которая направлена на максимальное раскрытие информации о деятельности государственных органов и других обладателей информации, а также на повышение уровня транспарентности, открытости и подотчетности правительства.

Март, 2016 г.