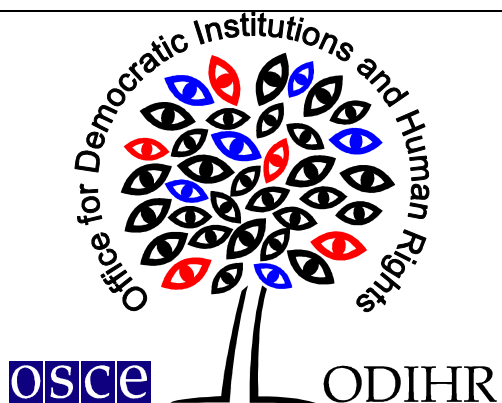


Варшава, 16 ноября 2010 г.

Заключение №: FOI – KAZ/164/2010
(AT)

www.legislationline.org



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ДОСТУПЕ К ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ»

**Заключение приводится по тексту неофициального английского перевода
законопроекта**

*Заключение составлено при помощи проф. Мейва Макдонаха, Университетский колледж
Корка, а также в процессе консультаций с Бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы
СМИ*

СОДЕРЖАНИЕ

- 1. ВВЕДЕНИЕ**
- 2. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА**
- 3. КРАТКИЙ ОБЗОР**
- 4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ**
 - 4.1. Международные определения и стандарты, связанные с доступом к информации**
 - 4.2. Связь с другими соответствующими законодательными актами**
 - 4.3. Сфера применения и определения**
 - 4.3.1. Сфера применения законопроекта*
 - 4.3.2. Основные концепции законопроекта*
 - 4.4. Доступ к публичной информации**
 - 4.5. Процедурные вопросы**
 - 4.6. Средства правовой защиты и надзор**
 - 4.6.1. Порядок обжалования*
 - 4.6.2. Общественный контроль и надзор*
 - 4.6.3. Личная ответственность*

Приложение 1: Проект Закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации»

1. ВВЕДЕНИЕ

1. *В первой половине 2010 года члены Мажилиса Парламента Республики Казахстан создали рабочую группу по разработке проекта закона «О публичном доступе к информации». В эту группу также вошли представители гражданского общества.*
2. *14 июля 2010 года руководитель вышеупомянутой рабочей группы направил письмо руководителю программ по вопросам человеческого измерения в Центре ОБСЕ в Астане и координатору программ БДИПЧ ОБСЕ по вопросам верховенства права в Центральной Азии с просьбой организовать международную экспертную оценку проекта закона «О доступе к публичной информации» (далее «первая редакция законопроекта»). К письму прилагался текст первой редакции законопроекта. В том же самом письме руководитель Рабочей группы также отметил, что публичное обсуждение законопроекта намечалось на август-сентябрь 2010 года. Центр ОБСЕ направил эту просьбу и прилагаемый к ней законопроект в БДИПЧ ОБСЕ. Впоследствии законопроект обсуждался заинтересованными сторонами в Казахстане, в том числе и во время встречи за круглым столом, состоявшейся в Астане 23 сентября 2010 года.*
3. *В середине октября 2010 года Центр ОБСЕ в Астане направил в БДИПЧ ОБСЕ английский перевод новой редакции проекта Закона «О доступе к публичной информации» от 16 сентября 2010 года (далее «законопроект»).*
4. *Настоящее заключение составлено в ответ на вышеупомянутую просьбу о проведении экспертной оценки и основано на тексте законопроекта в редакции от 6 сентября 2010 года.*

2. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

5. *Настоящее заключение относится исключительно к вышеупомянутому законопроекту. Таким образом, заключение носит ограниченный характер и не содержит полного и исчерпывающего анализа всего существующего рамочного законодательства, регулирующего свободу и доступ к информации в Казахстане.*
6. *Настоящее заключение затрагивает основные пункты законопроекта и содержит указания на сомнительные вопросы. Проистекающие из анализа рекомендации основаны на нормах международного права и оптимальной практике в области свободы информации, отраженных в международных соглашениях и обязательствах, подписанных и ратифицированных Республикой Казахстан. Цель рекомендаций – заложить основу для дальнейшего обсуждения затронутых вопросов с основными заинтересованными сторонами.*
7. *Заключение предоставлено по неофициальному переводу законопроекта, который прилагается к данному документу в качестве Приложения 1, что допускает возможность неточностей, связанных с переводом.*

8. С учетом вышесказанного, БДИПЧ ОБСЕ и бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ хотели бы отметить, что настоящее заключение не будет иметь последствий в отношении каких-либо письменных или устных рекомендаций или комментариев по поводу данного или иных законодательных актов, связанных с доступом к информации, классификацией информации или защитой данных, которые могут быть сформулированы совместно или независимо друг от друга БДИПЧ ОБСЕ или бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в будущем.

3. КРАТКИЙ ОБЗОР

9. С самого начала следует отметить, что законопроект по большей части содержит разумные гарантии и принципы доступа к информации и подробно описывает порядок получения доступа к информации представителями общественности. В целях краткости данное заключение касается, в основном, тех областей, которые могут быть усовершенствованы. С целью гарантировать полное соответствие упомянутого законодательства международным нормам рекомендуется выполнить следующее:

3.1 Основные рекомендации

- A. обусловить, что настоящий закон имеет преимущество перед всеми другими законодательными актами в области доступа к информации, и включить в законопроект перечень конкретных положений и законов, которые могут в исключительных случаях иметь приоритет над данным законом; [п. 17]
- B. привести в соответствие с данным законом порядок получения информации, заложенный в различных законодательных актах Республики Казахстан; [п. 18]
- C. обусловить в законопроекте четкие и конкретные ограничения права на доступ к информации, включая случаи, когда государственные интересы могут возобладать над такими ограничениями, а также удалить все упоминания «информации с ограниченным доступом»; [пп. 27, 30 и 31]
- D. включить в законопроект требование в отношении государственных органов и чиновников проинформировать общественность о праве доступа к информации и о содержании законопроекта, а также обеспечить контроль над соблюдением данного требования; [п. 44]
- E. включить в законопроект положение, подробно описывающее различные иерархические уровни процедур обжалования; [п. 59]
- F. рассмотреть возможность создания независимого административного органа (уполномоченного по вопросам информации) для рассмотрения административных жалоб, контроля над исполнением законопроекта, а также для информирования общественности о ее праве на доступ к информации; [пп. 60-62]

- Г. дополнить статью 28, определив действия, являющиеся нарушением настоящего закона, какие процедуры в каком случае применимы, какой орган или ведомство руководит осуществлением этих процедур, а также то, какие именно санкции могут быть применены; [пп. 66-67]

3.2 Дополнительные рекомендации

- Н. дополнить Преамбулу, отразив в ней все аспекты законопроекта; [п. 19]
- И. удалить пп. 3 (1) и (2) из формулировки статьи 3; [пп. 20-22]
- Ј. удалить упоминание об ограничениях сферы применения закона из пункта (2) статьи 1; [п. 23]
- К. заменить определения «публичная информация» и «документированная информация» одним определением термина «информация» и удалить требование о получении или создании информации ее обладателем «в рамках своих полномочий» из статьи 1, пунктов (4) и (6); [п. 25]
- Л. удалить все упоминания слова «граждане» в законопроекте; [п. 28]
- М. добавить государственную безопасность в перечень допустимых ограничений в принципе максимального раскрытия информации; [п. 31]
- Н. отредактировать п. 4 статьи 5 следующим образом:
- 1) вновь включить информацию о состоянии преступности в пункт 4 (5) статьи 5; [п. 32]
 - 2) дополнить перечень ведомств, упомянутых в п. 4 (10) статьи 5, сделав его столь же подробным, как и в первой редакции законопроекта; [п. 33]
 - 3) вновь включить ссылки на информацию, находящуюся в государственных архивах, в п. 4 (11) статьи 5 и пояснить термин «массовые репрессии»; [п. 34]
- О. дополнить статью 6, п. 1 (9) таким образом, чтобы она охватывала «получение и распространение публичной информации»; [п. 35]
- Р. внести в статью 7 следующие поправки:
- 1) констатировать, что частные лица могут стать обладателями информации только в том случае, если они выполняют государственные/общественные функции или получают государственное финансирование; [п. 37]
 - 2) исключить частных лиц из определения «обладателей информации»; [п. 37]
 - 3) пояснить статью 7, п. 2; [п. 38]
- Q. определить сроки, в которые обладатели информации должны определить ведомства/официальных лиц, ответственных за рассмотрения заявок на получение информации в рамках статьи 9, п. 2; [п. 39]
- R. внести в статью 13 следующие поправки:
- 1) определить сроки, в которые информация должны быть размещена на интернет-ресурсах; [п. 40]

- 2) определить, как будет исполняться настоящее законодательство; [п. 40]
 - 3) внести поправки в пункт 1 (11), обусловив, что имена, фамилии и информация о личной жизни частных лиц не будет размещаться на интернет-ресурсах; [п. 41]
 - 4) вернуть положение о размещении на интернет-ресурсах результатов голосования и протоколов заседаний (сессий) парламента; [п. 42]
 - 5) внести поправки в пункт 6, обговорив, что информация должна быть размещена на государственном и на русском языке; [п. 43]
- S. отвести функцию утверждения перечней размещаемой информации лицу, ответственному за информацию; [п. 45]
- T. точно указать в статье 17, п. 3, какие заседания являются закрытыми; [п. 46]
- U. включить в статью 5, п. 2 (1), обязанность обладателей информации обеспечить должные механизмы предоставления доступа к публичной информации; [п. 47]
- V. включить в законопроект специальное положение о порядке рассмотрения устных запросов; [п. 48]
- W. потребовать от обладателей информации уведомлять пользователей информации о переадресации их запроса в другие административные органы или к другим обладателям информации; [п. 49]
- X. внести в статью 24 следующие поправки:
- 1) указать, что в случаях, когда содержание запроса не может быть определено, отказу в удовлетворении запроса должен предшествовать встречный запрос с требованием разъяснить содержание запроса о получении информации; [п. 50]
 - 2) внести поправки в п. 1 (3), указав, что в удовлетворении запроса может быть отказано только в том случае, если запрошенной информации не существует, ее невозможно найти, либо ею не обладает обладатель информации; [п. 51]
 - 3) заменить п. 1 (4) положением, в котором будет указано, что в удовлетворении запросов о предоставлении информации будет отказано, если запрашиваемая информация не подлежит разглашению в рамках данного закона; [п. 52]
- Y. вернуть в законопроект положение, определяющее содержание отказа в удовлетворении запроса; [п. 53]
- Z. вернуть в законопроект перечень оснований для отсрочки удовлетворения запроса о предоставлении информации и упоминание обязательства уведомлять пользователя информацией об этой отсрочке; [п. 54]
- AA. ввести требование к обладателям информации уведомлять пользователей информации о расходах на копирование и печать запрошенной информации до предоставления этой информации; [п. 55]

- ВВ. вернуть в проект пункт об обязанности обладателя информации безвозмездно устранять неточности в предоставляемой информации; [п. 56]
- СС. предусмотреть необходимость поощрения государственных органов к принятию внутренних кодексов доступности и открытости, ознакомлению своих сотрудников с настоящим законом и выделению достаточных финансовых средств для обеспечения четких и прозрачных систем обработки информации; [п. 57]
- DD. разъяснить, почему органы прокуратуры должны осуществлять надзор над применением этого законодательства, и убрать п. 4 статьи 27 в случае, если это дублирует обычные функции органов прокуратуры. [п. 63]

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Международные определения и стандарты, связанные с доступом к информации

10. В демократических государствах право человека на получение информации о деятельности государственных органов является основной гарантией его участия в государственных делах и прозрачности деятельности правительства.¹ Право запрашивать, получать и распространять информацию является составляющей права на свободу выражения, права, которое гарантируется посредством различных международных правозащитных механизмов, помимо прочего, статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее «МПГПП»)² В соответствии со статьей 19 МПГПП, это право может быть ограничено только в предусмотренном законом порядке и только в случаях, когда это необходимо для защиты прав и репутации других лиц и для защиты государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и морали общества. Это означает, что ограничение государством права на свободу выражения не должно ставить под угрозу само это право.³
11. В последнем отчете Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, изданном в апреле 2010 года, говорится, что правительства обязаны принять необходимые законодательные и административные меры для улучшения доступа к публичной информации. Любая политика в отношении доступа к информации должна обладать определенными законодательными и процессуальными характеристиками, к которым относятся соблюдение принципа максимального раскрытия информации, поддержание публичного характера встреч и основных документов,

¹ См. отчет Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, представленный на 14-ой сессии Комитета ООН по правам человека 20 апреля 2010 г., п. 31.

² Международный пакт ООН о гражданских и политических правах, принятый резолюцией Генеральной Ассамблеи 2200А (XXI) 16 декабря 1966 г. Республика Казахстан ратифицировала этот пакт 24 января 2006 г.

³ См. общее замечание №10 Комитета ООН по правам человека по вопросу свободы выражения (статья 19), принятое на девятнадцатой сессии 29 июня 1983 г., п. 4.

широкое определение типа доступной информации, разумные расценки и сроки, независимая оценка правомочности отказов в предоставлении информации, а также санкции за несоблюдение требований.⁴

12. Статья 20, п. 2 Конституции Республики Казахстан⁵ (далее «Конституция») гласит, что каждый человек имеет право на свободный доступ и распространение информации любыми незапрещенными законом средствами. Перечень вопросов, представляющих государственную тайну, определяется законом.
13. Многочисленные документы, подписанные государствами-участниками OSCE, отражают их поддержку соответствующих международных обязательств в отношении поиска, получения и распространения информации любого рода.⁶ Стамбульский документ вновь подтвердил осознание этими государствами важности публичного доступа к информации.⁷

4.2 Взаимосвязь с другими соответствующими законодательными актами

14. Для начала необходимо отметить, что в законопроекте содержится множество ссылок на другие законодательные акты, без указания на конкретные положения конкретных законов. В частности, статья 2 законопроекта гласит, что доступ к публичной информации основывается на Конституции Республики Казахстан, международных договорах Республики Казахстан, а также «других нормативных правовых актах Республики Казахстан». Это означает, что наряду с этим законопроектом доступ к информации может регулироваться многими другими законами, однако статья 2 не конкретизирует эти законы и не объясняет взаимосвязи между ними.⁸ Аналогично туманные ссылки содержатся в статье 28, где упоминается пять различных видов ответственности за нарушение закона, но не содержится объяснений относительно того, какое именно законодательство регулирует тот или иной вид ответственности, а также какие именно различные последствия они предусматривают. Ввиду того, что сегодня существует множество казахских законов, регулирующих смежные области и часто дублирующих друг друга, важно включать во все законы четкие и точные ссылки друг на друга, а также четко указывать на взаимодействие этих законов.

⁴ См. отчет Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, п. 32.

⁵ Конституция Республики Казахстан была принята в результате референдума 30 августа 1995 года; поправки в Конституцию были внесены в 2007 г.

⁶ См. Заключительный документ третьего Венского совещания, Вена, 15 января 1989 г., п. 34 и документ Копенгагенского совещания в рамках Конференции по вопросам человеческого измерения ОБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990 г., п. 9.1.

⁷ См. Стамбульский документ, Стамбул, 19 ноября 1999 г., п. 26.

⁸ См. другие примеры неопределенных ссылок на другие законодательные акты в статье 1, п. 2, статье 3, п. 2, статье 6, п. 2 (3), статье 10, п. 7 и статье 28 законопроекта.

15. В данном конкретном контексте законопроект ограничен положениями закона «О государственных секретах»⁹ (в действительности он даже не относится к «информации с ограниченным доступом», то есть к государственным секретам (статья 1, п. 3, и статья 3, п. 2 (2)), при этом следующие законодательные акты и другие документы могут также касаться аспектов, регулируемых данными законопроектом: «Закон об информатизации»¹⁰, «Закон о средствах массовой информации»¹¹, «Закон о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»¹², «Закон о коммуникациях»¹³, а также законодательство в области рекламы, авторских прав, гражданского и уголовного законодательство, наконец, «Концепция информационной безопасности Республики Казахстан» и «Программа снижения информационного неравенства в Республике Казахстан на 2007-2009 гг.»).
16. Все эти законы и документы регулируют смежные аспекты, но не касаются напрямую самого права на доступ к информации, поэтому данный законопроект заполняет этот пробел в законодательной системе Казахстана, и в этом смысле заслуживает одобрения и поддержки. Поскольку это специальный закон, напрямую касающийся доступа к информации, он должен иметь приоритет над всеми другими законодательными актами, которые касаются вопросов доступа к информации.
17. Любые исключения из этого общего правила приоритетности должны быть отражены в специальном положении законопроекта, с указанием конкретного законодательного акта и его статей, содержащий подобное исключение. Хорошим примером такого подхода является канадский «Акт о доступе к информации», содержащий упоминания законодательных актов, ограничивающих доступ к информации и имеющих преимущество перед данным «Актом о доступе к информации» по определению.¹⁴
18. В то же время следует отметить, что некоторые из законодательных актов, упомянутых в п. 15 выше, например, «Закон о средствах массовой информации», «Закон о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», содержат процедуры получения информации от административных органов. В настоящее время эти процедуры несколько отличаются.¹⁵ Чрезвычайно важно привести в соответствие друг с другом

⁹ Закон Республики Казахстан «О государственных секретах», №349 – I, принят 15 марта 1999 г., последняя редакция от 8 апреля 2010 г.

¹⁰ Закон Республики Казахстан «Об информатизации», №178-IV, принят 10 июля 2009 г., последняя редакция от 15 июля 2010 г.

¹¹ Закон Республики Казахстан «О средствах массовой информации», №451-I, принят 23 июня 1999 г., последняя редакция от 19 марта 2010 г.

¹² Закон Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», №221-III, принят 12 января 2007 г.

¹³ Закон Республики Казахстан «О коммуникациях», №567-II, принят 5 XX 2004 г., последняя редакция от 19 марта 2010 г.

¹⁴ См. Раздел 24 (1) канадского Акта о доступе к информации, R.S.C., 1985 г., принят в июне 1982 г., редакцию акта от 20 октября 2010 г, и приложение II к этому акту.

¹⁵ Хотя ст. 22, п. 2 законопроекта гласит, что информация должна быть предоставлена в течение 5 рабочих дней, в статье 18 (2-1) Закона «О средствах массовой информации» говорится о 3 днях (или об 1 месяце, если требуются дополнительные исследования), в то время как ст. 8

аналогичные процедуры, содержащиеся в различных законодательных актах (а том числе процедуры обжалования), чтобы избежать ситуации, когда определенные лица будут оказываться в более выгодном или невыгодном положении при рассмотрении их обращения о предоставлении информации.

4.3 Сфера применения и определения

4.3.1 Сфера применения законопроекта

19. В преамбуле к законопроекту определена сфера применения закона в отношении регулирования общественных отношений в области получения и распространения информации. Отмечается, что термин «общественные отношения» довольно туманен и недостаточно отражает фактическую направленность законопроекта. В то же время, законопроект касается права населения Республики Казахстан на доступ к публичной информации и обязанности государственных органов обнародовать публичную информацию.¹⁶ Он также описывает порядок получения доступа к такой информации и ограничения права на доступ к информации. Наконец, законопроект определяет ответственность за несоблюдение содержащихся в нем положений. Рекомендуются соответствующим образом дополнить преамбулу¹⁷ с целью в полном объеме отразить в ней сферу применения закона. Рекомендуется соответствующим образом дополнить преамбулу.¹⁸ Помимо этого, в преамбуле следует отразить цели законодательства в плане обеспечения публичности и открытости работы государственных органов, а также в

Закона «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» обязывает государственные органы отвечать на запросы о предоставлении информации в течение 15 календарных дней (или 30 дней, если информация должна быть получена от других административных учреждений).

¹⁶ См. раздел 2 Закона Латвии «О свободе информации» от 6 ноября 1998 г., в последней редакции от 2006 года, согласно которому закон призван «гарантировать доступ общественности к информации, которая находится в распоряжении учреждений и которую учреждение в рамках своей компетенции обязано создавать».

¹⁷ См. также ст. 3, п. 1 законопроекта, где говорится о нормах закона, касающихся «общественных отношений, связанных с доступом к публичной информации».

¹⁸ См. раздел 2 «Модельного законодательства по вопросам свободы информации», Международный центр против цензуры «АРТИКЛЬ 19» от 10 августа 2001 года, где, помимо прочего, дано определение цели законов о свободе информации – «предоставление доступа к информации, обладателями которой являются государственные органы, в соответствии с принципами о том, что эта информация должна быть доступна общественности, что необходимые исключения к праву доступа к информации должны быть ограниченными и конкретными, а решения о раскрытии такой информации должны анализироваться независимо от государства». В этом плане см. также ст. 1, п. 2 первой редакции проекта Закона «О доступе к информации», разработанной в июле 2010 года, согласно которой закон «устанавливает способы и порядок получения и распространения публичной информации, определяет права и обязанности пользователей информацией и обладателей информации, устанавливает гарантии реализации прав пользователей информацией на свободное получение и распространение публичной информации».

плане обеспечения прав физических и юридических лиц на получение информации, обладателями которых являются эти органы.¹⁹

20. Сфера применения законопроекта дополнительно определена в статье 3. Пункт 3 этой статьи определяет, в каких случаях законопроект не применяется. Пункт 3 (1) статьи 3 исключает из сферы применения законопроекта «обращения, порядок рассмотрения которых установлен законом о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц». Рекомендуется исключить это положение из статьи 3. Любые особенности, связанные с предоставлением информации в ответ на вышеупомянутую категорию обращений, следует рассматривать в конкретных положениях об исключениях, речь о которых шла в п. 27 данного документа.
21. «Информация с ограниченным доступом», то есть государственные секреты и иная охраняемая законом информация, также не является предметом данного законодательства (статья 3, п. 3 (2)). В этом контексте необходимо обозначить разницу между законодательством, регулирующим классификацию секретных документов, которое направлено на обеспечение безопасности таких документов и недопущение незаконного доступа к ним, и законодательством, гарантирующим доступ к информации, которое определяет условия предоставления законного доступа к информации.²⁰ Сам факт классификации документа как секретного и подпадающего под действие соответствующего законодательства (*здесь*: «Закона о государственных секретах»), не обязательно объясняет, представляет ли разглашение содержания документа угрозу государственной безопасности или общественному порядку.
22. Таким образом, рекомендуется разграничить эти два вышеупомянутых закона. Ст. 3, п. 3 (2), в настоящее время безоговорочно ограничивает доступ к определенному типу документов, которое не всегда связано с опасностью его содержания. Будет лучше включить всю информацию, в том числе и информацию с ограниченным доступом, в сферу действия данного закона²¹ – при этом в просьбах о предоставлении подобной информации может быть отказано в случае, когда секретность информации оправдана и основана на преобладающих фактических

¹⁹ См. например, статью 2 «Акта о доступе к информации публичного характера» Словении, №001-22-9/03, принятого 5 марта 2003 г., в последней редакции 2006 года, а также «Акт о защите персональных данных и публичного доступа к данным, представляющим публичный интерес», Акт LXIII от 1992 г.

²⁰ В этом контексте, см. письменный анализ двух альтернативных проектов закона Республики Азербайджан «О свободе информации», осуществленный Яном ван Шагеном, юридическим консультантом Министерства внутренних дел и отношений Нидерландов, АТСМ(2004)025, изданный совместно 6 сентября 2004 года бюро программ ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Советом Европы, раздел 3.4.

²¹ См. статью 4, п. 1, «Акта о праве на доступ к информации» Хорватии, принятого 15 октября 2003 года и обнародованного 21 октября 2003 года, где говорится, что «все информация, которой владеют, распоряжаются и которую контролируют органы государственной власти, должна быть доступна заинтересованным лицам, обладающим правом на получение информации». См. также ст. 2, п. 3, Закона Латвии «О свободе информации», принятого 6 ноября 1998 года, в последней редакции 2006 года, где говорится о том, что информация должна предоставляться общественности во всех случаях, за исключением случаев, особо обговоренных в законе.

интересах безопасности. Конечно, для этого необходимо включить государственную безопасность в число допустимых оснований для отказа в предоставлении доступа к информации в соответствии со ст. 5, п. 3, законопроекта (см пункт 31 настоящего заключения). По вышеупомянутым причинам рекомендуется убрать пункт п. 3 (2) из ст. 3.

4.3.2 Основные понятия, используемые в законопроекте

23. Статья 1 содержит определения основных понятий, используемых в законопроекте. Статья 1 (2) определяет публичную информацию как «информацию, получение и распространение которой не ограничено законами Республики Казахстан». Положение, ограничивающее сферу применения данного закона «информацией, получение и распространение которой не ограничено законами Республики Казахстан», следует исключить по тем же причинам, что и перечисленные в п. 16 выше, с тем, чтобы данный законопроект имел преимущества перед другими законодательными актами.
24. Документированная информация определяется в статье 1 (4) как «сведения, полученные или созданные обладателями информации в рамках своих полномочий, зафиксированные на материальном носителе или в цифровом (электронном) документе, с реквизитами, позволяющими их идентифицировать». Это определение может быть непонятно лицам, применяющим данное законодательство. В частности, может быть неясно, применяется ли законодательство в отношении любой информации в электронной форме, например, баз данных. Также, упоминание сведений, полученных или созданных обладателями информации «в рамках своих полномочий», излишне ограничивает сферу применения закона. С точки зрения права на публичный доступ к информации может оказаться столь же, или даже еще более важно, чтобы этот закон относился и к сведениям, полученным или созданными обладателями информации вне пределов их полномочий.
25. В целом, в регионе ОБСЕ существуют различные подходы к определению типов информации, которые охватывает законодательство о доступе к информации. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ существуют подробные и конкретные описания, сопровождаемые примерами того, какие именно документы подпадают под действие данного законодательства.²² Другие государства стремятся максимально

²² См. «Акт о праве на доступ к информации» Хорватии, который определяет информацию как «данные, фотографии, рисунки, пленки, отчеты, акты, таблицы, графические изображения, схемы и иные предметы, которыми владеют или которые контролируют органы государственной власти, независимо от того, документированы ли они, а также независимо от источника, даты создания, места хранения, средства обнаружения, лиц, по чьему распоряжению, на чье имя и на чьем счету храниться информация либо от любых других характеристик информации». См. также канадский «Акт о доступе к информации», который предоставляет доступ к государственным документам, которые определены как «любая корреспонденция, заметки, книга, план, карта, чертеж, схема или графическое изображение, фотография, пленка, микропленка, аудиозапись, видеопленка, машиносчитываемая запись и любой другой документальный материал, независимо от его физической формы или характеристик, а также любая копия вышеперечисленного». В соответствии с разделом 7 «Модельного законодательства по вопросам свободы информации», центра «АТИКЛЬ 19», документом

расширить сферу применения законодательства, включая в него краткое, но емкое определение.²³ В более современных законодательных актах приводятся четкие указания на включение информации в электронной форме.²⁴ Рекомендуется заменить определения «публичная информация» и «документированная информация» единым определением типа «информации», которая подпадает под действие данного закона. Для того, чтобы включить в определение информацию в электронной форме, следует включить в него слова «информация, зафиксированная в любой форме», к том числе информация, содержащаяся в электронных хранилищах информации, системах обработки и выдачи информации (включая внешние системы, использующиеся в работе ведомства), которая может быть «извлечена в форме одной или нескольких печатных или электронных копий при помощи доступных средств для эксплуатации системы».²⁵ Это определение должно также охватывать сведения, полученные или созданные обладателями информации вне пределов своих полномочий (см п. 24 выше).²⁶

26. Информация с ограниченным доступом определена в статье 1 (3) как «государственные секреты и иные охраняемые законом тайна и (или) информация, доступом к которым обладает ограниченный круг пользователей либо доступ к которым ограничен для отдельных категорий пользователей информацией». Термин «государственные секреты» или «иные охраняемые законом тайна и информация» определены в статье 1 Закона «О государственных секретах».²⁷

является «любая записанная информация, независимо от ее формы, даты создания или официального статуса, от того, была ли она создана обладающим ею органом, и является ли она засекреченной».

²³ См. раздел 84 «Акта о свободе информации» Великобритании, 2000 г. (с.36), введенный в действие 30 ноября 2000 г., в последней редакции 2009 года, который касается «информации, документированной в любой форме».

²⁴ В отчете 2008 года «О публичном доступе к базам данных ЕС», европейский омбудсмен, в частности, рекомендовал внести поправки в термин «документ», в отношении которого используется право на доступ к информации, хранящейся в ведомствах ЕС, и принять его в следующем прочтении, в целях разъяснения его применения в отношении материалов, хранящихся в базах данных: «информация, содержащаяся в системах для хранения, обработки и выдачи данных (включая внутренние системы, использующиеся для работы ведомства) представляет собой документ или документы, если ее можно извлечь в форме одной или более печатных или электронных копий при помощи доступных средств для эксплуатации системы».

(стр. 19)
²⁵ Там же. См. также определение информации в документе «Право общественности на информацию», «Принципы свободы информационного законодательства», «АРТИКЛЬ 19», июнь 1999 г., который гласит, что информация включает в себя «все записи, хранящиеся в государственном органе, независимо от формы хранения информации (документ, электронные записи и т.д.), ее источника (была ли информация создана государственным или иным органом) и даты создания» (Принцип 1).

²⁶ Определение «обладателя информации» в статье 1 (6) следует также использовать в отношении информации, полученной и созданной вне пределов полномочий обладателя информации. В этом плане см. также ст. 4, п. 1 хорватского «Акта о праве на доступ к информации», согласно которой «вся информация, которой владеют, распоряжаются и которую контролируют органы государственной власти, должна быть доступна заинтересованным лицам, обладающим правом на получение информации».

²⁷ В соответствии со статьей 1 закона «О государственных секретах», «государственные секреты» - это защищаемые государством сведения, составляющие государственную и служебную тайны, распространение которых ограничивается государством с целью

27. Как уже отмечалось выше, законы о доступе к информации должны иметь преимущество перед другими законодательными актами (пункт 16 выше). В целях обеспечения согласованности законодательства, законопроект должен содержать собственные ограничения и не ссылаться на термины, определенные в другом законодательстве, особенно, при отсутствии четких ссылок на конкретные законодательные акты. Будет лучше убрать из законопроекта все упоминания «информации с ограниченным доступом», заменив их конкретными и четко сформулированными исключительными положениями, цель которых – защита секретной информации от публичного доступа.²⁸ В соответствии с оптимальной международной практикой, подобные исключительные положения должны определять законные интересы, которые должны быть защищены путем введения исключений.²⁹ Их формулировка также должна подразумевать, что эти исключения относятся только к случаям, когда разглашение охраняемой информации может нанести вред этим интересам. В таких исключительных положениях следует также указать, какие общественные интересы могут в конкретных случаях преобладать над исключительными положениями.³⁰
28. Статья 1 (5) определяет пользователя информацией как «физическое лицо»³¹, юридическое лицо, созданное в соответствии с

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 - 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.

²⁸ Конвенция Совета Европы «О доступе к официальным документам» от XX 2009, CETS No. 25, хотя она и не действует на территории Казахстана, может быть использована как пример допустимых исключений, например, в отношении вопросов национальной безопасности, следствия и преследования по поводу преступной деятельности, дисциплинарных расследований; инспекции, контроля и надзора со стороны государственных органов; личной тайны и других законных частных интересов»; коммерческих и иных экономических интересов; экономической, денежной и валютной политики государства; равенства сторон в судебном производстве и эффективного отправления правосудия; окружающей среды, намерений государственных органов в отношении расследования дел.

²⁹ См. часть I, А, п. 10 Сиракузских принципов в отношении ограничительных положений в Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого на посвященной этой теме конференции, состоявшейся 30 апреля – 4 мая 1984 г. В этой части поясняется, что ограничение значения МПГПП необходимо только в том случае, если оно вводится на одном из оснований, которые признаны соответствующей статьей пакта, отвечают актуальным общественным и социальным нуждам, преследуют законную цель и соразмерны этой цели.

³⁰ См., например, исключения в части II «Акта о свободе информации» Великобритании, разделы 5-8 латвийского «Закона о свободе информации», части III ирландского «Акта о свободе информации», принятого 21 апреля 1997 года, дата последней редакции 2003 г., статьи 6-9 «Акта о свободе доступа к информации» в отношении Боснии и Герцеговины, принятого 17 ноября 2000 г., а также статья 8, п. 3 Закона Армении «О свободе информации», принятого 23 сентября 2003 г.

³¹ В английском переводе законопроекта в статье 1 (5) и других положениях говорится о «физических единицах». Для целей данного заключения более подходящим был признан термин «физические лица».

законодательством страны или иностранного государства, и международных организации». В соответствии с этим определением все физические лица, в том числе иностранцы и лица, не являющиеся жителями Казахстана, могут считаться пользователями информации в целях данного законодательства. Столь широкая сфера применения законопроекта заслуживает одобрения. В этом плане рекомендуется убрать из законопроекта все упоминания «граждан», в частности, из статьи 13, п. 1 (11), и статьи 27, п. 2, чтобы продемонстрировать, что закон предоставляет права любому лицу, а не только гражданам Казахстана.

4.4 Доступ к публичной информации

29. Статья 5 законопроекта определяет гарантии обеспечения прав пользователей информации. В соответствии с п. 3 статьи 5, доступ к публичной информации «может быть ограничен 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». В основном, это отражает исключения в вопросе свободы информации, перечисленные в п. 3 статьи 19 МГППП. Однако в пункт 3 статьи 5 не входит «государственная безопасность», которая в соответствии с МГППП также считается основанием для ограничения доступа к информации. Невключение государственной безопасности как основания для возможного ограничения доступа к информации, возможно, вызвано тем, что все документы и материалы, связанные с государственной безопасностью, считаются государственной тайной и поэтому выходят за пределы сферы применения данного законопроекта (статья 3, п. 3 (2)).
30. В целом, нормы международного права в отношении свободы информации основываются на принципе максимального раскрытия,³² который предполагает, что вся информация, находящаяся в распоряжении государственных органов, подлежит обнародованию. Никакой государственный орган не может быть освобожден от обязанности предоставлять информацию общественности, и никакая информация не может автоматически считаться неподлежащей разглашению.³³ Как отмечалось в п. 27 выше, исключения из этого правила должны быть четко и конкретно определены и допускаются только в отдельных случаях, если соответствующая информация связана с законной целью, приведенной в законе, если разглашение информации

³² См. отчет Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, представленный на 14-ой сессии Комитета ООН по правам человека 20 апреля 2010 г., п. 31.

³³ См. напр., раздел 11 Закона Латвии «О свободе информации», согласно которому информация с ограниченным доступом может быть запрошена при условии, что в запросе будет указано, в каких целях будет использоваться информация, а также то, что получатель информации обязуется использовать ее только в указанных в запросе целях. Незаконное разглашение информации с ограниченным доступом влечет за собой дисциплинарную или уголовную ответственность; в случае, если разглашение информации нанесло ущерб обладателю информации или другим лицам, либо нанесло материальный ущерб его правовым интересам, против виновного в подобных действиях лица может быть также возбуждено дело о возмещении ущерба (см. раздел 16 латвийского закона «О свободе информации»).

может создать нанести серьезный урон этой цели, который перевешивает общественный интерес к разглашению информации.³⁴ Исключения должны основываться на содержании информационного материала, а не на типе документа (см. пп. 21-22 выше).³⁵

31. С целью привести закон в соответствие с вышеупомянутыми международными нормами, существующую туманную формулировку пункта 3 статьи 5 (3) следует заменить перечнем четко сформулированных исключений, содержащих допустимые ограничения права на доступ к публичной информации, как это уже отмечалось в п. 27 выше. Подобные ограничения следует свести к случаям, когда разглашение публичной информации может нанести вред; необходимо также принять во внимание более широкие общественные интересы (см. п. 22 выше). Для того, чтобы продемонстрировать, что государственная безопасность является одним из нескольких допустимых, но представляющих собой исключение ограничений принципа максимального раскрытия информации, рекомендуется включить ее в вышеперечисленный перечень исключений из права на доступ к публичной информации.
32. Статья 5, п. 4, содержит перечень видов информации, к которым не относятся ограничения доступа к информации. В соответствии со статьей 5, п. 4 (5), общественности должна предоставляться «информации о состоянии здравоохранения, образования, социальной защиты, экономики». Это положение законопроекта более ограничено, чем в предыдущей редакции первого законопроекта, в которую также была включена информация о состоянии преступности – сведения, безусловно волнующие общественность. Возможно, упоминание информации о состоянии преступности было удалено из законопроекта в интересах еще незавершенных уголовных расследований. Однако на практике информация, которая может представлять угрозу для подобного рода расследований, обычно не разглашается, поскольку может представлять угрозу общественному порядку. В целом, общая информация и статистика в отношении преступности должна предоставляться общественности. Рекомендуется вернуть упоминание информации о состоянии преступности в Казахстане в п. 4 (1) статьи 5.

³⁴ См. также Меморандум Центра «АРТИКЛЬ 19» по поводу проекта Закона Республики Казахстан «Исключения».

³⁵ См. также письменный анализ двух альтернативных проектов закона Республики Азербайджан «О свободе информации», осуществленный Яном ван Шагеном, юридическим консультантом Министерства внутренних дел и отношений Нидерландов, АТСМ(2004)025, изданный 6 сентября 2004 года совместно бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Советом Европы, раздел 3.4. В частности, см. «Йоханнесбургские принципы. Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации», принятые 1 октября 1995 г. группой экспертов в области международного права, национальной безопасности и прав человека, созданной Центром «АРТИКЛЬ 19» в сотрудничестве с Центром прикладных правовых исследований Университета Витватерсранд в Йоханнесбурге. Принцип 11 гласит, что право на информацию также включает в себя право на получения информации, связанной с национальной безопасностью. Принцип 12 заявляет о недопустимости автоматического и категорического отказа в доступе к информации, связанной с национальной безопасностью.

33. Помимо этого, пункт 4 (10) статьи 5, в настоящее время упоминающий информацию о неправомерных действиях обладателей информации и их должностных лиц в качестве информации, доступ к которой не может быть ограничен, также претерпел изменения по сравнению с первой редакцией законопроекта, в которой в этом пункте также упоминалась информация о неправомерных действиях государственных органов, органов местного самоуправления, территориальных органов, учреждений, подведомственных государственным органам, органам местного самоуправления организаций, и их должностных лиц. Этот перечень был более подробным, чем перечень, содержащийся в статье 7 новой редакции законопроекта. В интересах открытости и должного управления рекомендуется дополнить перечень ведомств, перечисленных в статье 5, п. 4 (10), включив в него ведомства, содержащиеся в формулировке первой редакции законопроекта.
34. Следует также отметить, что перечень информации о массовых репрессиях, которая не подлежит ограничению согласно статье 5, п. 4 (11), в новой редакции не включает в себя данные, хранящиеся в архивах, как это было в первой редакции законопроекта. Однако в своем недавнем отчете, представленном в апреле 2010 года, Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение подчеркнул, что доступ к исторической информации и архивам представляет собой важный аспект доступа к публичной информации.³⁶ С целью выполнения этого требования рекомендуется вернуть упоминание информации из государственных архивов не только в пункт 4 (11), но и в другие части статьи 5, п. 4. Более того, было бы желательно пояснить термин «массовые репрессии», поскольку неясно, какие действия со стороны государства подпадают под это определение.
35. Статья 6 определяет права и обязанности пользователей информации, включая, согласно п. 1 (9), право на судебную защиту доступа к публичной информации. И в этом случае первая редакция этой статьи законопроекта была более полной, поскольку предусматривала судебную защиту права на получение и распространение публичной информации.³⁷ Для того, чтобы гарантировать защиту в законном порядке всех аспектов права на информацию, включая право на получение и распространение информации, рекомендуется соответствующим образом дополнить статью 6, п. 1 (9).
36. Обладатели информации перечислены в статье 7 законопроекта. Это новое одобрение положение законопроекта, которое заслуживает одобрения, поскольку в первой редакции отсутствовало достаточное определение обладателей информации. Однако следует отметить, что в законопроекте не приводится определение таких терминов, как «государственные органы и органы местного самоуправления» и «субъекты квазигосударственного сектора», поэтому неясно, какие

³⁶ См. отчет Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, представленный на 14-ой сессии Комитета ООН по правам человека 20 апреля 2010 г., п. 4.

³⁷ См. также ст. 20, п. 2 Конституции, который гарантирует каждому право свободно получать и распространять информацию.

именно органы подпадают под это определение. Рекомендуется привести четкое определение этих терминов. Очевидное невключение в сферу применения законопроекта законодательных и судебных органов в достаточной степени ограничивает его действие и противоречит международным нормам открытости и должного управления, согласно которым лица должны иметь доступ к информации и деятельности государства.³⁸ Никакие государственные органы не должны быть полностью исключены из сферы действия законодательства о доступе к информации. Рекомендуется дополнить статью 7, включив в нее все государственные органы³⁹ исполнительной, законодательной и судебной власти.

37. Положительным достижением является то, что в соответствии с законопроектом коммерческие предприятия и аналогичные юридические лица теперь обязаны предоставлять населению информацию относительно использования бюджетных средств, вопросов экологии, и других вопросов, которые могут являть собой потенциальную угрозу для людей, населенных пунктов и промышленных объектов. Однако расширение этого обязательства до предоставления «иной информации, которая представляет общественный интерес» (статья 7, п. 2 (3)), без указания на то, какого рода информация имеется в виду, может противоречить праву на сохранение тайны личной жизни, в частности, в отношении физических лиц. Частные лица могут рассматриваться в качестве обладателей информации согласно статье 7 только в том случае, если они выполняют государственные или общественные функции, владеют информацией, необходимой для защиты и обеспечения какого-либо права, либо являются получателями государственного финансирования.⁴⁰ Частные лица не должны упоминаться в законопроекте в качестве обладателей информации, а любая имеющаяся у них информация, которая может представлять общественный интерес или иметь значение в плане обеспечения прав иных лиц, должна быть получена от них в соответствующем судебном порядке.
38. Статья 7, п. 3, гласит, что субъекты квазигосударственного сектора, физические и юридические лица и субъекты рынка, занимающие доминирующее или монопольное положение, обязаны лишь обнародовать или предоставлять публичную информацию по запросу и обжаловать решения в суд. Это положение допускает неоднозначные толкования. Если положение призвано отразить частично или полностью обязательства, описанные в п. 37 выше, это следует более четко обозначить в тексте этого пункта статьи.

³⁸ В этом контексте, см. отчет Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, п. 31.

³⁹ См. также «Модельное законодательство по вопросам свободы информации», «АРТИКЛЬ 19», где речь идет о государственных органах, определенных в разделе 6 (1) модельного законодательства как «любой орган, созданный в порядке и в соответствии с Конституцией, созданный на основании указа, представляющий любой уровень или ветвь власти, принадлежащий государству и контролируемый им и в существенной степени финансирующийся на государственные средства, либо выполняющий государственную или публичную функцию».

⁴⁰ См. также Меморандум Центра «АРТИКЛЬ 19» по поводу проекта Закона Республики Казахстан «Субъекты законопроекта».

39. Заслуживает одобрения тот факт, что пункт 2 статьи 9 определяет, что в целях организации доступа к публичной информации обладатели информации определяют соответствующие структурные подразделения или уполномоченных должностных лиц. Однако рекомендуется указать в данном положении сроки, в течение которых должны быть определены эти подразделения или назначены эти должностные лица.
40. Статья 13 законопроекта определяет виды информации, которая должна размещаться на интернет-ресурсах. Хотя столь обширный перечень материалов заслуживает одобрения, в статье 13 следует указать сроки, в течение которых информация должна быть предоставлена общественности. В то же время законопроект должен четко определять, как будут осуществляться обязательства, налагаемые этим положением закона. Обеспечение соблюдения обязательств, определенных в статье 13, может быть поручено «уполномоченному по вопросам информации», институт которого более подробно описан ниже (п. 60).
41. В пункте 1 (11) статьи 13 говорится, что на интернет-ресурсах должна размещаться информация о работе органов власти с населением, включая рассмотрение заявлений граждан⁴¹ и организаций к обладателю информации, а также обобщенная информация о результатах рассмотрения таких обращений и о принятых мерах. Следует добавить, что публикация обращений граждан не должна нарушать права граждан на личную жизнь. Необходимо внести поправки в п. 1 (11) статьи 13, указав, что любая подобная информация не должна разглашать личность частного лица или аспекты его личной жизни (например, домашний адрес, личную переписку, место работы и др.).
42. В первой редакции законопроекта в пункте 2 статьи 13 говорилось о том, что на интернет-ресурсах Парламента Республики Казахстан и маслихатов (местных представительных органов в регионах Казахстана) на всех уровнях размещаются результаты голосования на заседаниях, протоколы открытых заседаний Парламента, палат Парламента, маслихата, за исключением тайного голосования. Это положение, обеспечивавшее заслуживающий одобрения уровень открытости, исключено из статьи 13 новой редакции законопроекта. С целью гарантировать прозрачность деятельности Парламента, рекомендуется вернуть это положение в статью 13 законопроекта.
43. Пункт 6 статьи 13 гласит, что публичная информация должна быть размещена на интернет-ресурсах на государственном языке, которым, согласно ст. 7, п. 1 Конституции является казахский язык. Однако в ст. 7, п. 2 Конституции говорится, что на равных основаниях с казахским языком в государственных ведомствах и местных органах самоуправления будет официально использоваться русский язык. С целью привести этот пункт законопроекта в соответствие с требованиями Конституции, следует указать, что публичная информация будет размещаться как на государственном, так и на русском языке. Рекомендуется внести соответствующие поправки в ст. 13, п. 6.

⁴¹ См. пункт 28 выше по поводу использования термина «граждане» в законопроекте.

44. Рекомендуется также включить в законопроект требование в отношении государственных ведомств и должностных лиц информировать общественность о праве каждого физического и юридического лица на доступ к информации, а также о содержании данного закона. Открытость правительственных органов и их подотчетность населению на практике возможны только в том случае, если население знает собственные права. С учетом того, что данный законодательный акт является первым всеобъемлющим Законом о доступе к информации в Казахстане, следует потребовать от компетентных государственных органов использовать различные средства, в том числе и интернет, с целью уведомить общественность о ее праве на доступ к публичной информации и об обязанности органов власти предоставлять доступ к информации, как по собственному усмотрению, так и по запросу. Опять-таки, надзор над выполнением такого требования может входить в функции института «уполномоченного по вопросам информации», создание которого рекомендуется в п. 60 ниже.
45. Статья 14 предусматривает, что такие надзорные институты, как Президент, правительство, парламент и иные государственные органы должны утверждать перечень публичной информации, подлежащей размещению на интернет-ресурсах. Такая практика предоставит должностным лицам возможность ограничивать перечень подлежащей размещению информации, что противоречило бы сути данного законопроекта. С целью обеспечить независимый надзор над подлежащей размещению информацией, утверждение подобного перечня может стать функцией «уполномоченного по вопросам информации» (см. п. 60 ниже).⁴²
46. Глава 3 (статьи 17-20 законопроекта) призвана облегчить публичный доступ к заседаниям коллегиальных органов обладателей информации. В целом, эта глава заслуживает одобрения за четкость и подробность ее положений о предоставлении такого доступа. Однако, несмотря на то, что статья 17 гласит, что заседания коллегиальных органов обладателей информации являются открытыми, в той же статье говорится, что закрытые заседания проводятся при обсуждении на них вопросов, информация по которым относится к информации с ограниченным доступом. Это исключение носит столь широкий характер, что может относиться к большому числу заседаний, даже к тем, небольшая часть которых будет посвящена обсуждению «вопросов, информация по которым относится к информации с ограниченным доступом». Как уже говорилось выше, рекомендуется исключить понятие «информации с ограниченным доступом» из законопроекта (п. 27 выше), поэтому предлагаем внести поправки в ст. 17, п. 3, подробно обозначив, какого рода заседания будут закрытыми.⁴³ Рекомендуется также обговорить право на обжалования решения о проведении закрытого заседания перед «уполномоченного по вопросам информации» (см. п. 61).

⁴² См. раздел 19 «Акта о свободе информации» Великобритании.

⁴³ Перечень примеров см. в Меморандуме Центра «АРТИКЛЬ 19» по поводу проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информацией», в редакции от сентября 2010 года, II «Доступ к встречам с государственными органами».

4.5 Процедурные вопросы

47. Порядок осуществления запросов и получения публичной информации описывается в главе 4 законопроекта (статьи 21 – 25). Рекомендуется, как это имело место в первой редакции законопроекта, включить в ст. 5, п. 2 (1) обязанность обладателей информации создать механизм реализации права на доступ к публичной информации.
48. Следует отметить, что, хотя информацию можно запросить в письменной или устной форме (ст. 1 (7) законопроекта), в процедурных положениях законопроекта не описан конкретный порядок рассмотрения устных обращений, а в основном описывается рассмотрение письменных запросов. Необходимо включить в законопроект специальный пункт, определяющий порядок рассмотрения устных обращений. В нем следует указать дополнительные требования к регистрации запросов, перечисленные в ст. 22, п. 1, в частности, необходимость указать фамилию, адрес и контактную информацию пользователя информации, а также общее содержание запроса и его адресата. Такой подробный порядок регистрации должен также включать имя, фамилию и инициалы должностного лица, принявшего запрос, который также несет ответственность за подачу уведомления о регистрации запроса компетентному обладателю информации/лицу, ответственному за информацию. Все устные ответы на запросы (ст. 23, п. 4) документируются, и пользователю информации выдается документ, подтверждающий предоставление информации.⁴⁴
49. Статья 22 законопроекта касается порядка рассмотрения запросов о предоставлении информации. Пункт 4 этой статьи гласит, что в случае, если запрос не относится к деятельности обладателя информации, он будет переадресован соответствующему фактическому обладателю информации в срок не позднее трех рабочих дней со дня регистрации запроса. В первой редакции законопроекта это положение (статья 23, п. 4 первой редакции) также требовало уведомлять пользователя информации о переадресации его запроса. В интересах открытости и должного управления, важно информировать пользователя информации о различных этапах рассмотрения его запроса. Вследствие этого рекомендуется вернуть это требование в статью 22, п. 4, новой редакции законопроекта.⁴⁵
50. В статье 24 перечислены основания, исключающие возможность предоставления информации по запросу. К ним относятся случаи, когда содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию (ст. 24, п. 1 (1)). Поскольку частные лица могут быть незнакомы с терминологией государственного делопроизводства и административного управления, рекомендуется указать, что в случаях,

⁴⁴ См. также раздел 8 (3) «Модельного законодательства по вопросам свободы информации», «АРТИКЛЬ 19», которая гласит, что в случаях устных запросов должностное лицо, принявшее запрос, должно облечь его в письменную форму, указав свою фамилию и должность в тексте запроса, и предоставить его копию лицу, сделавшему запрос.

⁴⁵ См. статью 13, п. 1 хорватского «Акта о праве доступа к информации», в котором также содержится обязательство информировать пользователей информации.

когда содержание запроса не может быть установлено, в удовлетворении запроса может быть отказано только после направления обладателем информации встречного запроса об уточнении содержания обращения.⁴⁶ Следует также отметить, что ссылка на статью 22 в статье 24, п. 1 (2), вероятно, ошибочна, поскольку формальные требования к запросу содержатся в статье 21, а не в статье 22. Далее, и в статье 21, и в статье 24, п. 1 (2), следует указать, что эти требования относятся только к письменным запросам. Рекомендуется соответственно пояснить статьи 21 и 24, п. 1 (2).

51. Следует перефразировать пункт 1(3) статьи 24, допускающий отказ в удовлетворении запроса в случае, если запрашиваемая информация находится вне компетенции обладателя информации, к которому поступил запрос. Право доступа относится к любой информации, находящейся у обладателя информации, независимо от того, находится или нет информация в рамках компетенции обладателя информации. Вместо этого в этом пункте статьи 24 следует указать, что обладатель информации может отказать в праве доступа к информации в случае, если запрашиваемой информации не существует, она не может быть найдена⁴⁷, либо если он не обладает такой информацией.
52. Далее, рекомендуется внести поправки в п. 1(4) статьи 24, который гласит, что в предоставлении к информации с ограниченным доступом будет отказано. Это положение следует заменить требованием об отказе в доступе к информации в случае, если эта информация не подлежит разглашению (см. п. 27 выше).
53. Статья 24, п. 4, гласит, что отказ в удовлетворении запроса доводится до сведения пользователя информации с разъяснением причин отказа. Следует отметить, что первая редакция законопроекта (тогда статья 26) включала более подробное описание содержания такого уведомления. В ней также отмечалось, что в таком документе необходимо указать должностное лицо, отказывающее в удовлетворении запроса, дату отказа, мотивированное обоснование отказа, а также разъяснение порядка обжалования принятого решения.⁴⁸ В интересах открытости и подотчетности административного управления, рекомендуется вернуть статью 26 первой редакции законопроекта в новую редакцию, включив ее содержание в пункт 4 статьи 4, либо добавив его в качестве отдельной статьи.
54. В предыдущей редакции законопроекта статья 26 также включала в себя основания для отсрочки удовлетворения запроса в случае, если информация не может быть предоставлена в течение пяти календарных дней. Для того, чтобы отразить подобные случаи в законодательстве, рекомендуется вернуть эту часть статьи 26 первой редакции законопроекта в существующую редакцию, включая требование

⁴⁶ См. также комментарий Хелены Ядерблом, руководитель департамента Министерства юстиции Швеции, по поводу Закона Украины «Об информации», опубликованный совместно бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Советом Европы в декабре 2001 г., раздел 4.3.

⁴⁷ См., например, Раздел 10(1)(а) «Акта о свободе информации» Ирландии.

⁴⁸ См. аналогичные требования в статье 11, п. 3 Закона Армении «О свободе информации» и статье 23, п. 4 Закона Украины «О доступе к публичной информации».

уведомлять пользователя информации о любых отсрочках и причинах отсрочки.⁴⁹

55. Статья 25 законопроекта гласит, что публичная информация предоставляется по запросу безвозмездно. Однако в тех случаях, когда требуется копирование или печать документов (объемом более 50 страниц), пользователь информации обязан оплатить расходы на копирование или печать. Размер суммы определяется обладателем информации – если обладатель информации не установил размер платы на копирование или печать, то информация будет предоставлена пользователю информации бесплатно. Поскольку пользователи информации не всегда могут предвидеть объем запрашиваемой ими информации, их следует заранее уведомлять о стоимости копирования или печати, которое может потребоваться в ответ на их запрос. В этом случае им должна быть предоставлена возможность отозвать свой запрос в случае, если они не в состоянии оплатить расходы на копирование или печать, либо в случае, если эти суммы несоразмерно высоки по сравнению с их заинтересованностью в получении информации.⁵⁰
56. В первой редакции законопроекта также говорилось, что в случае, если обладатель информации предоставил информацию, содержащую неточные сведения, он обязан безвозмездно по письменному заявлению пользователя информацией устранить имеющиеся неточности (статья 27 первой редакции законопроекта). Этот пункт отсутствует в новой редакции законопроекта. В целях должного управления и обеспечения подотчетности государственных органов рекомендуется вернуть этот пункт в законопроект.
57. Наконец, с целью гарантировать должное исполнение закона на практике, необходимо призвать соответствующие государственные органы принять внутренние правила предоставления информации и открытости. Рекомендуется также выделять достаточные средства на внедрение четких и прозрачных систем обработки данных и информации. Все административные сотрудники, ответственные за получение запросов о предоставлении информации, должны быть ознакомлены с содержанием этого закона и должным образом обучены применению описанного в нем порядка их рассмотрения. Такого рода обучение может проводить институт «уполномоченного по вопросам информации», в рамках своего мандата в области повышения информированности о праве на информацию и на доступ к публичной информации (см. п. 62 настоящего заключения).⁵¹

4.6 Средства правовой защиты и надзор

4.6.1 Порядок обжалования

58. В соответствии со статьей 26 законопроекта, решения и действия (бездействия) обладателей информации, их должностных лиц,

⁴⁹ См. аналогичные требования в статье 14 хорватского «Акта о праве доступа к информации».

⁵⁰ См., например, Раздел 47 (7) «Акта о свободе информации» Ирландии.

нарушающие права пользователей информацией, могут быть обжалованы в вышестоящий орган и (или) вышестоящему должностному лицу и (или) в суд.

59. Процедура обжалования, упомянутая в статье 26, недостаточно детализирована и подразумевает, что жалобы могут быть одновременно представлены в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу и в суд. Подобное отсутствие иерархической административной процедуры может вызвать путаницу и создать такую ситуацию, когда определенные жалобы будут одновременно рассматриваться и административными, и судебными органами. Это может весьма отрицательно сказаться на судебной системе – помимо излишнего накопления судебных дел, могут возникнуть ситуации, когда суды не будут в курсе недавних решений, принятых в отношении дела административными органами. В некоторых случаях выявленные судом нарушения могут оказаться уже устаревшими ввиду того, что дело может уже быть разрешено административными органами. С целью предотвратить подобные отрицательные последствия, рекомендуется добавить в законопроект пункт, определяющий различные уровни процедуры обжалования согласно соответствующим положениям национального законодательства о порядке административного и судебного обжалования.⁵² В этом пункте следует указать органы, которые будут являться первой административной инстанцией для обжалования, а также органы второй инстанции, в компетенцию которых входит дальнейшее рассмотрение дел в случае необходимости. В законопроекте также необходимо указать, в соответствии с законодательством о иерархии и компетенции судов, в какие суды можно обжаловать решения административных органов первой или второй инстанции, и каков порядок такого судебного обжалования.
60. Помимо судебных процедур, заинтересованные стороны могут рассмотреть возможность создания института «уполномоченного по вопросам информации». Как и в других государствах-участниках ОБСЕ, функции института уполномоченного по вопросам информации включают рассмотрение административных жалоб в отношении решений обладателей информации, принятых в соответствии с требованиями данного законопроекта.⁵³ Такой орган поможет снизить нагрузку на суды, а также будет иметь другие преимущества, являясь специализированным институтом в отношении всех вопросов, связанных с доступом к информации. Помимо исполнения функций органа обжалования, уполномоченный по вопросам информации может

⁵² См., например, процедуры, описанные в статье 17 «Акта о праве доступа к информации» Хорватии

⁵³ Такие институты имеются в ряде государств-участников ОБСЕ, например, в Великобритании, Словении, Сербии, Германии, Швейцарии, Венгрии, Шотландии, Азербайджане и Ирландии. См. также Часть V «Информационный уполномоченный» «Модельного законодательства по вопросам свободы информации», «АРТИКЛЬ 19», которая определяет порядок назначения, функции, задачи, заработную плату и отчетные обязательства информационного уполномоченного.

выполнять иные задачи по мониторингу и информированию в связи с правом на доступ к информации.⁵⁴

61. Институт уполномоченного по вопросам информации является независимым административным органом,⁵⁵ подотчетным только парламенту страны и не входящим в состав правительства или исполнительных органов. Подобная независимость может быть обеспечена посредством выделения отдельной бюджетной статьи, а также прозрачной и плюралистической процедуре назначения на эту должность. Для того, чтобы должным образом рассматривать поданные жалобы, уполномоченный по вопросам информации должен иметь доступ ко всем информационным материалам и документам, имеющим отношение к делу, что позволит ему принимать информированные решения.⁵⁶ Решения уполномоченного по вопросам информации должны быть обязательными для исполнения для всех административных органов, и в то же время подлежать обжалованию в компетентных судах. Суды должны также иметь неограниченный доступ ко всей информации, необходимой для оценки решений, принятых уполномоченным.⁵⁷ В случае, если информация является секретной, судебные слушания могут состояться при закрытых дверях.
62. Наряду с функцией органа обжалования, уполномоченный по вопросам информации может осуществлять регулярный надзор над соблюдением законопроекта и нести ответственность за распространение информации о его соблюдении. Уполномоченный обязан составлять ежегодные отчеты, отражающие, помимо прочего, статистику в отношении количества сделанных запросов, количества удовлетворенных запросов, количества отказов, а также количество жалоб.⁵⁸ Такие отчеты могут стать основой для выявления препятствий к свободному предоставлению информации и планирования мер для улучшения ситуации.⁵⁹

4.6.2. Общественный контроль и надзор

63. Статья 27 определяет порядок осуществления надзора и общественного контроля над исполнением законодательства. В статье 27, п. 4, говорится, что высший надзор за точным и единообразным применением

⁵⁴ См. разделы 47-49 «Акта о свободе информации» Великобритании. Процедура подачи жалоб информационному уполномоченному Великобритании описана в разделах 50-55 «Акта о свободе информации».

⁵⁵ По поводу мандата и роли «уполномоченного органа по вопросам информации» Азербайджана см. Статьи 42 – 55 Закона Азербайджана «О праве на получение информации», принятого в 2008 году. См. также Меморандум Центра «АРТИКЛЬ 19» по поводу проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информацией», в редакции от сентября 2010 года, II «Исполнение законопроекта».

⁵⁶ См. также принцип 14, «Йоханнесбургские принципы. Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации», принятые 1 октября 1995 г.

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ См. Принцип 3 «Право общественности на информацию», «Принципы свободы информационного законодательства», «АРТИКЛЬ 19», 7 декабря 1999 г., который также предполагает, что подобные ежегодные отчеты могут включать в себя меры по улучшению доступа к информации.

⁵⁹ Там же.

законодательства о доступе к публичной информации осуществляют органы прокуратуры. Однако в этом пункте не поясняется, какого рода надзор имеется в виду в п. 4 статьи 27, и почему этот надзор должны осуществлять органы прокуратуры. Если этот пункт относится к общепринятым задачам прокуратуры – расследованию случаев возможных преступлений – тогда он излишен, поскольку задачи прокуратуры и без того ясно обозначены в соответствующем уголовно-процессуальном законодательстве. Рекомендуется пояснить значение пункта 4 статьи 27, и убрать этот пункт, если он повторяет положения уголовно-процессуального законодательства. В случае, если будет создан институт уполномоченного по вопросам информации, именно он будет осуществлять высший надзор над исполнением данного закона соответствующими сторонами.

4.6.3. Личная ответственность

64. О личной ответственности за нарушение требований законопроекта, в основном, говорится в статье 28, согласно которой в случае нарушений ответственные лица несут ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан.
65. Ни данное, ни какие-либо другие положения законопроекта не содержат достаточной информации о последствиях несоблюдения требований законопроекта. Во-первых, формулировка статьи 28 недостаточно точно объясняет, какие именно действия считаются нарушением законопроекта. Во-вторых, не приводится информация о том, какую именно ответственность влекут за собой те или иные нарушения, в частности, неясно, повлечет ли непредоставление доступа к информации дисциплинарное, административное, либо даже уголовное преследование.
66. Несмотря на важность включения санкций за несоблюдение законодательства, такие санкции будут иметь смысл только в том случае, если они четко и подробно определены. Только тогда пользователи информацией и обладатели информации смогут узнать, какие именно действия влекут за собой правовые последствия, и какие именно последствия. Рекомендуется дополнить статью 28 законопроекта перечнем действий, которые являются нарушением настоящего закона: например, задержка предоставления информации или препятствование доступу к информации, либо уничтожение публичной информации или записей.⁶⁰
67. Далее, статья 28 должна содержать информацию о том, какая процедура в каком случае будет применена, каким образом пользователи или обладатели информацией могут возбудить соответствующее дело, и какой орган вправе рассматривать такое дело. Наконец, в законопроект следует включить перечень возможных санкций за каждое нарушение

⁶⁰ См. статью 26 хорватского «Акта о праве доступа к информации», определяющего нарушения, влекущие за собой ответственность, а также виды наказаний по каждому виду нарушений.

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации»

законопроекта.⁶¹ Серьезные правонарушения, которые препятствуют доступу к публичной информации, такие как препятствование доступу к информации или уничтожение записей, должны рассматриваться как уголовные преступления.⁶² Такая ясность необходима в интересах обеспечения законности и предсказуемости закона.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

⁶¹ Там же.

⁶² См. Принцип 1 «Право общественности на информацию», «Принципы свободы информационного законодательства», «АРТИКЛЬ 19», 7 декабря 1999 г.

Приложение 1:

Проект по состоянию на 16 сентября 2010 года

Закон Республики Казахстан

О доступе к публичной информации

Настоящий Закон регулирует общественные отношения в сфере получения и распространения публичной информации.

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

1. В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

1) доступ к публичной информации – право пользователя информацией свободно получать и распространять публичную информацию любым, не запрещенным законом способом;

2) публичная информация – документированная информация, доступ к которой не ограничен законами Республики Казахстан;

3) информация с ограниченным доступом — государственные секреты и иные охраняемые законом тайна и (или) информация, доступом к которым обладает ограниченный круг пользователей либо доступ, к которым ограничен для отдельных категорий пользователей информацией;

4) документированная информация — информация, полученная или созданная обладателем информации в рамках своих полномочий, и зафиксированная на материальном носителе или в виде электронного документа с реквизитами, позволяющими их идентифицировать;

5) пользователь информацией — физическое лицо или юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством Республики Казахстан или иностранного государства (иностранное юридическое лицо), международные организации;

6) обладатель информации — физическое или юридическое лицо, получающее или создающее публичную информацию в рамках своих полномочий;

7) запрос — ходатайство в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа о получении публичной информации, поданное обладателю информации в установленном настоящим Законом порядке.

Статья 2. Законодательство Республики Казахстан в сфере доступа к публичной информации

1. Законодательство Республики Казахстан в сфере доступа к публичной информации основывается на Конституции Республики Казахстан, международных договорах Республики Казахстан и состоит из настоящего Закона, а также других нормативных правовых актов Республики Казахстан.

2. Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора.

Статья 3. Сфера применения настоящего Закона

1. Настоящий Закон действует на территории Республики Казахстан и его нормы распространяются на общественные отношения, связанные с доступом к публичной информации.

2. Если законами Республики Казахстан предусматриваются особенности предоставления отдельных видов публичной информации обладателями информации, положения настоящего Закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими законами Республики Казахстан.

3. Действие настоящего Закона не распространяется на:

- 1) обращения, порядок рассмотрения которых установлен законом о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц;
- 2) информации с ограниченным доступом.

Статья 4. Основные принципы обеспечения доступа к публичной информации

Обеспечение доступа к публичной информации основывается на принципах:

- 1) законности;
- 2) открытости и доступности публичной информации;
- 3) гласности деятельности обладателей информации;
- 4) неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны;
- 5) достоверности и полноты публичной информации;
- 6) своевременности предоставления публичной информации;
- 7) ответственности за нарушение доступа к публичной информации.

Статья 5. Гарантии реализации прав пользователей информацией

1. Пользователи информацией имеют равные права и равные возможности в сфере доступа к публичной информации.

2. Доступ к публичной информации обеспечивается:

1) обязанностью обладателей информации предоставлять публичную информацию;

2) наличием у обладателей информации необходимых организационно-технических и иных возможностей для предоставления публичной информации;

3) непосредственным предоставлением публичной информации;

4) ознакомлением с публичной информацией;

5) предоставлением ответов на запросы;

6) осуществлением государственного и общественного контроля за соблюдением законодательства в сфере доступа к публичной информации;

7) установлением ответственности за нарушение законодательства в сфере доступа к публичной информации.

3. Доступ к публичной информации может быть ограничен 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.

4. Не подлежит ограничению доступ к:

1) законам и иным нормативным правовым актам, за исключением подзаконных нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты;

2) информации о состоянии обеспечения общественной безопасности, личной безопасности граждан, их прав, свобод и законных интересов;

3) информации о чрезвычайных ситуациях, природных и техногенных катастрофах, актах терроризма, их официальных прогнозах и последствиях, приемах и способах защиты населения от них;

4) информации о загрязнении окружающей среды, состоянии противопожарной безопасности, погодных условиях, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасности граждан, населенных пунктов и производственных объектов;

5) информации о состоянии здравоохранения, образования, социальной защиты, экономики;

6) информации о размерах золотовалютных активов Национального Банка Республики Казахстан, активов Национального фонда Республики Казахстан и правительственного

(бюджетного) резерва драгоценных металлов и драгоценных камней;

7) информации о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством физическим и юридическим лицам;

8) информации о социально-демографических показателях, миграционных процессах и мерах по регулированию миграции населения;

9) информации о фактах нарушения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;

10) информации о неправомерных действиях обладателей информации и их должностных лиц;

11) информации о массовых репрессиях по политическим, социальным и другим мотивам;

12) информации, содержащейся в открытых информационных системах обладателей информации, библиотек, архивов и иных организаций.

Статья 6. Права и обязанности пользователя информацией

1. Пользователь информацией имеет право:

1) на доступ к публичной информации;

2) обращаться к обладателю информации с запросом о предоставлении публичной информации;

3) отказаться от получения публичной информации;

4) проверять достоверность и полноту получаемой публичной информации;

5) избрать любую форму запроса, предусмотренную настоящим Законом;

6) отозвать запрос;

7) требовать письменного ответа на запрос;

8) не обосновывать необходимость получения публичной информации;

9) на судебную защиту доступа к публичной информации;

10) обжаловать акты и (или) действия (бездействие) обладателей информации, их должностных лиц, нарушивших права пользователей информацией в вышестоящий орган и (или) вышестоящему должностному лицу и (или) в суд;

11) требовать в установленном законом порядке возмещения вреда, причиненного ему нарушением доступа к публичной информации.

2. Пользователь информацией обязан:

1) соблюдать порядок и условия доступа к публичной информации, предусмотренные настоящим Законом;

2) соблюдать права, свободы и законные интересы других субъектов общественных отношений в сфере доступа к публичной

информации;

3) выполнять иные обязанности в сфере доступа к публичной информации, возложенные на него в соответствии с законами Республики Казахстан.

Статья 7. Владелец информации

1. Владелцами информации признаются:

1) государственные органы и органы местного самоуправления;

2) субъекты квазигосударственного сектора;

3) физические и юридические лица - относительно использования бюджетных средств;

4) субъекты рынка, занимающие доминирующее или монопольное положение – относительно условий и цен снабжения товаров, услуг и цен на них.

2. К владельцам информации приравниваются физические и юридические лица, которые владеют:

1) экологической информацией;

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;

3) иной информацией, которая представляет общественный интерес (общественно-значимая информация).

3. На владельцев информации, указанных в подпунктах 2, 3, 4 пункта первого и в пункте втором этой статьи, требования настоящего Закона распространяются лишь в части обнаружения публичной информации, предоставления публичной информации по запросу, а также обжалования их решений, действий (бездействий) в суд.

Статья 8. Обязанности владельца информации

Владелец информации обязан:

1) во всех случаях незамедлительно всеми имеющимися способами и средствами довести до пользователей информацией, ставшие ему известными сведения (сообщения, данные, материалы) о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью людей;

2) обнаруживать публичную информацию;

3) соблюдать права, свободы и законные интересы пользователей информацией;

4) обеспечивать в рамках своих полномочий организационно-технические и другие условия, необходимые для доступа к публичной информации;

5) обеспечивать достоверность и полноту предоставляемой публичной информации;

6) обеспечивать в предоставляемой публичной информации наличие сведений об обладателе информации в форме и в объеме, которые достаточны для идентификации такого лица;

7) обеспечивать соблюдение установленных законом сроков и порядка предоставления публичной информации;

8) соблюдать установленный законодательством порядок опубликования публичной информации;

9) предоставлять публичную информацию по запросу пользователя информацией;

10) обеспечить изъятие из предоставляемой информации сведений, относящихся к информации с ограниченным доступом.

Глава 2. Способы и порядок получения и распространения публичной информации

Статья 9. Основы организации доступа к публичной информации

1. Доступ к публичной информации обеспечивается обладателями информации.

2. Обладатели информации в целях организации доступа к публичной информации определяют соответствующие структурные подразделения или уполномоченных должностных лиц. Права и обязанности указанных подразделений и должностных лиц устанавливаются правовыми актами, регламентирующими деятельность обладателя информации.

Статья 10. Способы обеспечения доступа к публичной информации

Доступ к публичной информации обеспечивается следующими способами:

1) обнародование публичной информации в официальных и периодических печатных изданиях;

2) размещение публичной информации на интернет-ресурсах;

3) размещение публичной информации на материальном носителе в помещениях, занимаемых обладателями информации, и в иных отведенных для этих целей местах;

4) ознакомление пользователей информации с публичной информацией в помещениях, занимаемых обладателями

информации, а также в библиотечных, архивных фондах и иных организациях;

5) обеспечение доступа пользователей информации на заседания коллегиальных органов обладателей информации;

6) предоставление публичной информации по запросу;

7) иные способы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан.

Статья 11. Способы распространения информации

Публичная информация может распространяться пользователями информации в устной и (или) письменной форме, в том числе в виде электронного документа, любым, не запрещенным законом способом.

Статья 12. Обнародование публичной информации в официальных и периодических печатных изданиях

Обнародование публичной информации в официальных и периодических печатных изданиях осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Статья 13. Размещение публичной информации на интернет-ресурсах

1. Обладатели информации размещают на интернет-ресурсах:

1) государственные символы Республики Казахстан:

Государственный Флаг, Государственный Герб;

2) сведения об обладателе информации:

почтовый адрес, адрес электронной почты, номера телефонов справочных служб, описание полномочий;

сведения о руководителях обладателей информации;

законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие компетенцию, полномочия, задачи и функции обладателя информации;

символика государственного органа (при ее наличии);

историческая справка о создании государственного органа;

3) сведения о структуре обладателя информации:

задачи и функции территориальных органов, учреждений, подведомственных организаций (при наличии указанных организаций);

перечень территориальных органов, учреждений, подведомственных организаций;

почтовые адреса, адреса электронной почты, номера телефонов справочных служб территориальных органов,

учреждений, подведомственных организаций (при наличии указанных организаций);

сведения о руководителях территориальных органов, учреждений, подведомственных организаций (при наличии указанных организаций);

информационные сообщения о вступлении в должность или об отставке руководителей обладателей информации;

4) информацию об информационных ресурсах и услугах:

сведения о средствах массовой информации, учрежденных обладателем информации (при наличии);

перечни информационных систем общего пользования, банков данных, реестров, регистров, кадастров, находящихся в ведении обладателя информации;

перечни информационных ресурсов и услуг, предоставляемых гражданам и организациям;

информация о регламентах и стандартах государственных услуг и услуг местного самоуправления;

сведения о порядке и условиях предоставления государственных услуг и услуг местного самоуправления;

информация о проводимых государственных закупках в порядке, предусмотренном законодательством о государственных закупках;

5) статистическую информацию:

статистические данные и показатели, характеризующие состояние и динамику развития отрасли (сферы) в части, относящейся к компетенции обладателя информации;

6) аналитическую информацию:

аналитические доклады и обзоры информационного характера о деятельности обладателя информации;

7) информацию о нормотворческой деятельности обладателя информации:

полные тексты нормативных правовых актов, принятых обладателем информации;

тексты проектов законодательных и подзаконных актов, включая пояснительные записки, заключения экспертиз и тексты сравнительных таблиц;

изменения и дополнения в нормативные правовые акты, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также информационные сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов, актов органа местного самоуправления в случаях, установленных законодательством Республики Казахстан;

8) информацию о порядке работы обладателя информации:

порядок осуществления обладателем информации разрешительных действий (лицензирование, аккредитация, регистрация и другие);

формы заявительных документов, принимаемых обладателем информации к рассмотрению в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами;

9) информация о деятельности обладателя информации:

официальные новости (пресс-релизы) о деятельности обладателя информации;

официальные календари предстоящих событий в деятельности обладателей информации;

информационные сообщения об официальных визитах;

поправки, изменения и дополнения в вышеперечисленные документы;

тексты официальных выступлений и заявлений руководителей и заместителей руководителей обладателей информации;

сведения о стратегических планах, проектах целевых программ и концепций;

информацию об использовании средств республиканского и местного бюджетов, Национального фонда Республики Казахстан;

информационные сообщения об участии обладателя информации в целевых и иных программах, международном сотрудничестве, включая официальные тексты соответствующих международных договоров Республики Казахстан;

информационные сообщения о результатах проверок, проведенных государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в государственном органе, его территориальных органах, органе местного самоуправления, подведомственных организациях;

отчеты и доклады о проделанной работе;

10) информацию о проведении конкурсов, тендеров:

сведения об открытых конкурсах, аукционах, тендерах, экспертизах и других мероприятиях и условия их проведения;

порядок участия в них юридических и физических лиц;

11) информацию о работе с населением:

порядок приема граждан и рассмотрения их обращений обладателем информации;

фамилия, имя и отчество руководителя подразделения или иного должностного лица, в компетенцию которого входит организация приема граждан и обеспечение рассмотрения обращений граждан и организаций;

наименования структурных подразделений, фамилии, имена и отчества должностных лиц, предоставляющих информацию о деятельности обладателя информации в устной форме;

контактные телефоны, посредством которых пользователем информации предоставляется возможность получить информацию по вопросам приема граждан и рассмотрения их обращений, адрес, по которому ведется прием граждан, время приема, а также порядок записи на прием;

обзоры обращений граждан и организаций, адресованных обладателю информации, обобщенная информация о результатах рассмотрения таких обращений и о принятых мерах;

12) информацию о кадровом обеспечении обладателя информации:

для государственных органов и их территориальных органов:

порядок поступления граждан на государственную службу, сведения о вакантных должностях государственной службы;

квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных должностей государственной службы;

номера телефонов для получения информации о имеющихся вакантных должностях;

для органов местного самоуправления, государственных учреждений, подведомственных государственным органам, органам местного самоуправления организаций:

сведения о вакантных должностях;

квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных должностей;

номера телефонов для получения информации о вакантных должностях;

13) иную публичную информацию.

2. На интернет-ресурсах Верховного Суда и (или) областных и приравненных к ним судов для открытого доступа размещаются судебные акты.

3. Информация, обязательная для опубликования, в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, должна быть размещена на интернет-ресурсе обладателя информации. Обладатель информации, не имеющий технической возможности размещать информацию на собственном интернет-ресурсе, размещает ее на интернет-ресурсе местного исполнительного органа.

4. Информация, размещаемая на интернет-ресурсе обладателя информации, должна датироваться и регулярно обновляться. Частота обновления публичной информации на интернет-ресурсе устанавливается обладателем информации, но не реже одного раза в неделю.

5. Нормативные правовые акты, издаваемые обладателем информации, должны размещаться на его интернет-ресурсе не позднее, чем через два дня после их государственной регистрации в Министерстве юстиции.

6. Публичная информация на интернет-ресурсе обладателя информации должна представляться на государственном языке. Интернет-ресурс обладателя информации может иметь версии на других языках.

7. Перечень публичной информации, подлежащий размещению на интернет-ресурсах обладателей информации, определяется в порядке, предусмотренном статьей 13 настоящего Закона.

8. В целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к публичной информации, в местах, доступных для пользователей информацией (в помещениях обладателей информации, библиотек, архивов, других доступных для посещения местах), создаются пункты доступа к интернет-ресурсам. (определить срок введения данной нормы)

Статья 14. Порядок утверждения перечня публичной информации, подлежащей размещению на интернет-ресурсах обладателями информации

1. Перечень публичной информации, подлежащей размещению на интернет-ресурсах государственным органом, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан, утверждается Президентом Республики Казахстан или должностным лицом, им уполномоченным.

2. Перечень публичной информации, подлежащей размещению на интернет-ресурсах государственным органом, входящим в структуру Правительства Республики Казахстан, утверждается Правительством Республики Казахстан.

3. Перечень публичной информации, подлежащей размещению на интернет-ресурсах Парламентом Республики Казахстан, утверждается в порядке, определяемом Палатами Парламента Республики Казахстан.

4. Перечень публичной информации, подлежащей размещению на интернет-ресурсах Верховным Судом Республики Казахстан, Конституционным Советом Республики Казахстан, Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан, утверждается в порядке, определяемом Верховным Судом Республики Казахстан, Конституционным Советом Республики Казахстан, Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан.

5. Перечень публичной информации, подлежащей размещению на интернет-ресурсах местными исполнительными органами, утверждается в порядке, определяемом акимом соответствующей административно-территориальной единицы.

6. Перечень публичной информации, подлежащей размещению на интернет-ресурсах местными представительными органами, утверждается в порядке, определяемом маслихатом соответствующей административно-территориальной единицы.

7. Перечень публичной информации, подлежащей размещению на интернет-ресурсах органами местного самоуправления, утверждается в порядке, определяемом органами местного самоуправления.

Статья 15. Размещение публичной информации в помещениях, занимаемых обладателями информации, и в иных отведенных для этих целей местах

1. Обладатели информации в занимаемых ими помещениях и иных отведенных для этих целей местах размещают информационные стенды и (или) другие технические средства аналогичного назначения для ознакомления пользователей информацией с текущей публичной информацией о своей деятельности. Обладатель информации обеспечивает свободный доступ пользователям информацией к информационным стендам и (или) другим техническим средствам аналогичного назначения.

2. Публичная информация, указанная в пункте 1 настоящей статьи, содержит:

1) порядок работы обладателя информации, включая порядок приема граждан;

2) стандарты оказания государственных услуг;

3) условия и порядок получения публичной информации.

3. Обладатель информации вправе размещать в занимаемых им помещениях и иных отведенных для этих целей местах иную публичную информацию.

Статья 16. Ознакомление пользователей информацией с публичной информацией в помещениях, занимаемых обладателями информации, а также в библиотечных и архивных фондах

Обладатели информации в установленном ими порядке обеспечивают пользователю информацией возможность ознакомиться с информацией о деятельности обладателя информации в помещениях, занимаемых обладателем информации, а также в библиотечных и архивных фондах.

Глава 3. Обеспечение доступа на заседания коллегиальных органов обладателей информации

Статья 17. Открытость заседаний

1. Заседания коллегиальных органов обладателей информации являются открытыми для пользователей информацией, за исключением закрытых заседаний.

2. Открытость заседаний коллегиальных органов обладателей информации гарантируется возможностью присутствия на них пользователей информацией, которыми были поданы заявки на участие в соответствующих заседаниях.

3. Закрытые заседания коллегиальных органов обладателей информации проводятся при обсуждении на них вопросов, информация по которым относится к информации с ограниченным доступом.

Статья 18. Уведомление пользователей информацией о проведении заседаний коллегиальных органов обладателей информации

1. Обладатели информации публикуют на интернет-ресурсах и в средствах массовой информации не позднее, чем за 10 календарных дней до дня заседания коллегиального органа, повестку заседания, информацию о дате, времени и месте его проведения.

2. Обладатели информации оборудуют в местах своего расположения информационный стенд, на котором не позднее, чем за 10 календарных дней до дня заседания коллегиального органа, размещают повестку заседания, информацию о дате, времени и месте его проведения.

Статья 19. Организация посещения заседаний коллегиальных органов обладателей информации

1. Пользователи информацией вправе присутствовать на заседаниях коллегиальных органов обладателей информации. Обладатели информации ведут запись желающих присутствовать на соответствующем заседании со дня опубликования информации о проведении заседания. Запись информации о посетителе и наличие документа, удостоверяющего его личность, является основанием для доступа к заседанию. Запись должна включать фамилию, имя, отчество гражданина, желающего присутствовать на заседании, а для представителя юридического лица - фамилия, имя и отчество, наименование юридического лица, а также занимаемая должность.

2. В зале проведения заседаний коллегиальных органов обладателей информации оборудуются места для посетителей. Количество мест для посетителей рассчитывается исходя из количества записавшихся, но общее число мест должно быть не менее пяти на заседаниях центральных и местных исполнительных органов и органов местного самоуправления и не менее десяти на заседаниях Парламента Республики Казахстан, палат Парламента Республики Казахстан и представительных органов местного самоуправления.

3. Обладатели информации вправе дополнительно обеспечивать доступ к заседаниям коллегиальных органов посредством прямой трансляции с использованием телевизионных мониторов, размещенных вне помещений, где проводятся заседания.

Статья 20. Порядок присутствия посетителей на заседаниях коллегиальных органов обладателей информации

1. Порядок присутствия пользователей информации на заседаниях коллегиальных органов обладателей информации определяется в регламентах или иных актах, регламентирующих деятельность обладателей информации. При нарушении установленного порядка присутствия на заседании коллегиальных органов обладателей информации председательствующий вправе сделать замечание нарушителю, а при повторном нарушении выдворить нарушителя из зала заседания.

2. Присутствующие на заседании пользователи информации вправе делать записи, а также проводить фотосъемку, аудио- и видеозапись, если это не препятствует проведению заседания.

Глава 4. Запрос на получение публичной информации и порядок его рассмотрения

Статья 21. Требования к запросу

1. Запрос адресуется обладателю информации, в компетенцию которого входит предоставление запрашиваемой публичной информации.

2. В запросе физического лица указываются его фамилия, имя, почтовый адрес или адрес электронной почты, иных средств связи, юридического лица – его наименование, почтовый адрес или адрес электронной почты, иных средств связи, а при запросе в письменной форме – его исходящий номер и дата. Запрос в письменной форме, в том числе в виде электронного документа,

должен быть подписан пользователем информации либо заверен электронной цифровой подписью.

3. Пользователю информации, обратившемуся в письменной форме, обладатель информации выдает талон с указанием даты и времени, фамилии и инициалов лица, принявшего запрос.

4. При составлении запроса используется государственный язык или русский язык.

Статья 22. Порядок рассмотрения запросов

1. Запрос подлежит регистрации в день его поступления обладателю информации с указанием даты и времени поступления.

2. Ответ на запрос предоставляется в течение пяти рабочих дней со дня регистрации запроса.

3. В случае, если от предоставления публичной информации зависит жизнь и безопасность гражданина, ответ на запрос предоставляется в день регистрации запроса.

4. Запрос, поступивший к обладателю информации, в компетенцию которого не входит предоставление запрашиваемой публичной информации, в срок не позднее трех рабочих дней со дня регистрации запроса, направляется соответствующему обладателю информации с уведомлением об этом пользователю информации, направившему запрос.

5. Обладатель информации вправе уточнять содержание запроса у лица, обратившегося с запросом.

Статья 23. Порядок предоставления публичной информации по запросу

1. Ответ на запрос предоставляется по желанию пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, на государственном языке или языке запроса.

2. В ответе на запрос в письменной форме, в том числе в виде электронного документа, указываются наименование, почтовый адрес обладателя информации, должность лица, подписавшего ответ, дата и номер регистрации запроса.

3. Ответ на запрос в виде электронного документа подтверждается электронной цифровой подписью или иным способом в порядке, установленном законодательством.

4. На запрос в устной форме ответ на запрос может предоставляться по желанию пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа.

5. При запросе публичной информации, опубликованной в

официальных изданиях и периодических печатных изданиях, распространяемых на всей территории Республики Казахстан либо размещенной на интернет-ресурсах, в ответе на запрос обладатель информации может ограничиться указанием названия, даты выхода и номера средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая публичная информация, и (или) электронного адреса интернет-ресурса, где размещена запрашиваемая публичная информация.

6. В случае, если запрашиваемая информация относится к информации с ограниченным доступом, в ответе на запрос указываются вид, наименование, номер и дата принятия акта, в соответствии с которым доступ к этой информации ограничен. В случае, если часть запрашиваемой информации относится к информации с ограниченным доступом, а остальная информация является публичной, обладатель информации обязан предоставить запрашиваемую публичную информацию, за исключением информации с ограниченным доступом.

Статья 24. Основания, исключающие возможность предоставления информации по запросу

1. Информация не предоставляется в случае, если:

1) содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию;

2) запрос не соответствует требованиям, указанным в статье 22 настоящего Закона;

3) запрашиваемая информация не входит в компетенцию обладателя информации, к которому поступил запрос;

4) запрашиваемая информация относится к информации с ограниченным доступом;

5) запрашиваемая информация ранее предоставлялась пользователю информацией;

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.

2. Не подлежат обязательному предоставлению по запросам докладные (служебные) записки, поручения должностных лиц и иная внутренняя переписка обладателя информации.

3. Обладатель информации вправе не предоставлять публичную информацию по запросу, если эта информация опубликована в средствах массовой информации или размещена на интернет-ресурсах.

4. Решение обладателя информации о непредоставлении

публичной информации по запросу доводится до сведения пользователя информацией с его обоснованием.

Статья 25. Плата за предоставление публичной информации

1. Публичная информация на запрос предоставляется бесплатно.

2. Если удовлетворение запроса на публичную информацию предусматривает копирование или печать объемом больше, чем 50 страниц, то пользователь информацией обязан возместить фактические затраты на копирование или печать.

3. Размер фактических затрат на копирование или печать определяется соответствующим обладателем информации в пределах норм, установленных Правительством Республики Казахстан. Если обладатель информации не установил размер платы на копирование или печать, то публичная информация предоставляется бесплатно.

4. При предоставлении публичной информации о себе и информации, которая представляет общественный интерес, плата за копирование и печать не взимается.

Глава 5. Защита доступа к публичной информации и ответственность за нарушение законодательства о доступе к публичной информации

Статья 26. Защита доступа к публичной информации

1. Решения и действия (бездействия) обладателей информации, их должностных лиц, нарушающие права пользователей информацией, могут быть обжалованы в вышестоящий орган и (или) вышестоящему должностному лицу и (или) в суд.

2. Убытки, причиненные пользователю информацией в результате неправомерного отказа в доступе к публичной информации, либо несвоевременного ее предоставления, либо предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса публичной информации, подлежат возмещению обладателем информации в соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан.

Статья 27. Контроль и надзор за обеспечением доступа к публичной информации

1. Контроль над обеспечением доступа к публичной информации осуществляют руководители обладателей информации.

2. Общественный контроль над обеспечением доступа к публичной информации могут осуществлять граждане, средства массовой информации, политические партии, общественные объединения, профсоюзы.

3. Общественный контроль осуществляется посредством:

- 1) заслушивания докладов и отчетов о результатах работы обладателей информации перед населением;
- 2) проведения общественных слушаний;
- 3) проведения общественной экспертизы;
- 4) участия пользователей информацией на заседаниях коллегиальных органов обладателей информации.

4. Высший надзор за точным и единообразным применением законодательства о доступе к публичной информации осуществляют органы прокуратуры Республики Казахстан.

Статья 28. Ответственность за нарушение законодательства в сфере доступа к публичной информации

Нарушение законодательства Республики Казахстан о доступе к публичной информации влечет ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан.

Глава 6. Заключительные положения

Статья 29. Введение в действие настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу с _____ 20__ года.

Президент
Республики Казахстан
Н. Назарбаев