



Данный проект
финансируется
Европейским Союзом



MEDIA
DIALOGUE

Анализ законодательства Кыргызстана о праве на информацию

Тоби Мендел
при содействии Наргизы Абдраимовой
Апрель 2020



WFD

Executive
Non-Departmental
Public Body sponsored by:



Foreign, Commonwealth
& Development Office



Данный проект
финансируется
Европейским Союзом



MEDIA
DIALOGUE



WFD

Вестминстерский фонд за демократию (WFD) является независимой общественной организацией Великобритании, которая занимается поддержкой демократии во всем мире.

WFD работает с парламентами, политическими партиями и группами гражданского общества, а также по выборам, чтобы помочь сделать политические системы стран более справедливыми, инклюзивными и подотчетными.

Мнения, изложенные в документе, принадлежат автору и не обязательно отражают мнения или одобрены Вестминстерским фондом за демократию (WFD) или правительством Великобритании, которые не берут на себя ответственность за такие мнения или информацию, а также за любое возложенное на них доверие.

Данная публикация была подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Её содержание является исключительной ответственностью проекта Медиа Диалог и не обязательно отражает позицию Европейского Союза.

Анализ законодательства Кыргызстана о праве на информацию

**Тоби Мендел, Исполнительный директор Центра права
и демократии (ЦПД)**

при содействии Наргизы Абдраимовой

в интересах Вестминстерского фонда за демократию

Апрель 2020

Содержание

Введение	6
1. Право на доступ и сфера применения	8
Рекомендации	9
Право на доступ	10
Сфера применения	10
2. Обязанность опубликования	12
Рекомендации	12
3. Процедуры для запроса информации	13
Рекомендации	15
4. Исключения и Отказы	18
Рекомендации	21
5. Обжалование	24
Рекомендации	26
6. Санкции и меры защиты	28
Рекомендации	28
7. Меры продвижения	30
Рекомендации	31

Введение

В 1997 году Кыргызстан впервые принял Закон Кыргызской Республики «О гарантиях и свободе доступа к информации (Закон о гарантиях),¹ предоставивший гражданам право на доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, часто упоминаемое как право на информацию (ПНИ), доступ к информации (ДКИ) или свобода информации (СИ), однако, это был в значительной степени неполноценный закон. В 2006 году был принят новый, более детализированный и комплексный Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» (Закон о ДКИ).² В настоящем Анализе рассматриваются правовые основы ПНИ в Кыргызстане, уделяя при этом основное внимание Закону о ДКИ, а также Закону о гарантиях и другим, относимым к рассматриваемой сфере, законам. В документе подчеркиваются сильные и слабые стороны законодательной базы, а также определены области для реформирования с предоставлением конкретных рекомендаций по ним.

Законодательная база Кыргызстана о ПНИ имеет ряд сильных и слабых сторон. Для этого права предусмотрена четкая конституционная гарантия, что придает ему преимущественный правовой статус. Закон о ДКИ относится в целом к широкому кругу государственных органов, однако, несмотря на то, что жалобы на отказ в предоставлении доступа к информации могут направляться Омбудсмену и прокурору, тем не менее, эти органы не определены как специализированные органы по ПНИ. В законе также сохранены правила определения конфиденциальности из других законов, что, в свою очередь, ведет к существованию чрезмерного режима исключений. В системе реализации права также отсутствует центральный орган, задачей которого являлось бы продвижение ПНИ, предоставление консультаций и экспертной помощи, как гражданам, так и государственным органам.

При подготовке настоящего Анализа в качестве основного метода исследования использован метод кабинетного исследования. Проект Анализа был рассмотрен местным экспертом и после получения его комментариев Анализ был повторно доработан. Кроме того, для лучшего понимания отдельных практических проблем, с которыми сталкиваются заявители при поиске информации, было проведено 12 интервью с местными журналистами (четыре), представителями гражданского общества (три), юристами (два), представителем бизнес среды (один), должностным лицом (один) и членом парламента (один). Предоставленные ими данные в основном касались практических вопросов, с которыми сталкиваются заявители, тогда как основное внимание в настоящем Анализе уделяется законодательной базе. Тем не менее, указанные практические вопросы в одних случаях позволили определить влияние существующих правовых недостатков в регулировании, а в других случаях недостаточный уровень соблюдения требований законодательства. Комментарии респондентов приведены в настоящем Анализе для того, чтобы подчеркнуть указанные проблемы.

В настоящем Анализе проводится оценка законодательной базы Кыргызстана в соответствии с международными стандартами в отношении права на информацию согласно рейтингу свободы информации (RTI Рейтинг), ведущей мировой методологии оценки сильных сторон правовых основ для ПНИ.³ Анализ также учитывает положительную законодательную практику демократических стран всего мира.⁴ Оценка правового режима, основанная на RTI

1 Закон Кыргызской Республики «О гарантиях и свободе доступа к информации» от 5 декабря 1997 года № 89. Доступен по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/589>

2 Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213. Доступен по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202010>

3 Рейтинг RTI впервые был запущен в сентябре 2011 года организациями Centre for Law and Democracy (CLD) и Access Info Europe. Он основан на всестороннем анализе международных стандартов, принятых как глобальными механизмами по правам человека, такими как Комитет ООН по правам человека, Специальный докладчик по вопросам свободы мнений и их выражения, так и региональными механизмами, такими как региональные суды. Рейтинг постоянно обновляется и в настоящее время охватывает 128 национальных законов со всего мира. Это ведущий инструмент для оценки уровня правовой основы для права на информацию, который регулярно используется ведущими международными институтами. Информация о Рейтинге RTI доступна по ссылке: <http://www.RTI-Rating.org>

4 Смотрите, например, Тоби Мендел, Свобода информации: Сравнительное правовое исследование, 2-е издание (2008 год, Париж, ЮНЕСКО), доступно на английском и нескольких других языках, включая русский язык, по ссылке: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/freedom-of-information-a-comparative-legal-survey-2nd-edition/>

Рейтинге, подготовлена и должна рассматриваться вместе с настоящим Анализом; соответствующие разделы этой оценки представлены в тексте настоящего Анализа в соответствующих разделах. Общая оценка законодательной базы Кыргызстана, основанная на Рейтинге RTI, представлена следующим образом:

Раздел	Максимальное количество баллов	Оценка	Процент
1 Право на доступ	6	4	67%
2 Сфера применения	30	23	77%
3 Процедуры запроса информации	30	17	57%
4 Исключения и Отказы	30	12	40%
5 Обжалование	30	21	70%
6 Санкции и способы защиты	8	2	25%
7 Меры продвижения	16	8	50%
Общая оценка	150	87	58%

По итогам указанной оценки Кыргызстан занимает 63 место из 128 стран со всего мира, законодательство которых подвергалось оценке согласно RTI Рейтингу. Как видно, Кыргызстан занимает место в середине списка среди всех стран. Относительное положение Кыргызстана ухудшилось бы, если бы сравнение ограничивалось его более поздними законами, так как эти законы, как правило, намного сильнее. Таким образом, сейчас, по истечении почти тринадцати лет с момента принятия основного законодательства о ДКИ, для Кыргызстана было бы уместным пересмотреть свою законодательную базу с целью его усиления. Хотелось бы отметить, что мы не предлагаем заменить непосредственно Закон о ДКИ на совершенно новый закон, напротив, внесение соответствующих поправок в закон позволило бы улучшить его в долгосрочной перспективе.

1. Право на доступ и сфера применения

Как отмечалось выше, одной из основных причин, по которой Кыргызстан занимает относительно хорошее место в RTI Рейтинге в категории Право на доступ, является наличие конституционной гарантии для права на информацию. В частности, статья 33(4) Конституции 2010 года предусматривает:

Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Порядок предоставления информации определяется законом.

Это, безусловно, позитивный момент, поскольку, таким образом, нормы о доступе к информации приобретают уровень конституционно защищенных положений. Основной статей, допускающей ограничение этого права, является статья 20(2) Конституции, согласно которой:

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям.

Это в значительной степени соответствует международным стандартам, поскольку требуется, чтобы ограничение права устанавливалось законом и отвечало одному из общепризнанных и законных интересов из представленного ограниченного списка.⁵ Однако, установленный стандарт для обоснования ограничения, а именно «соразмерность указанным целям», является стандартом более низкого порядка, нежели стандарт международного права, согласно которому ограничение должны быть «необходимы» для защиты интересов.

Закон о ДКИ также предусматривает общие гарантии права на информацию, в статье 3(1), а в статье 3(2) излагаются принципы осуществления этого права, а именно «общедоступность, объективность, своевременность, открытость и достоверность информации». Однако, все они обуславливают лишь реализацию самого права, а не внешние более широкие преимущества и выгоды от реализации права на доступ к информации, например, такие как повышение подотчетности, борьба с коррупцией и содействие участию в государственных делах. Лучшей практикой было бы перечислить в Законе о ДКИ виды преимуществ и выгод от реализации права на доступ к информации, а затем требовать толкования положений этого закона таким образом, чтобы лучше всего содействовать достижению этим выгод. Такие меры могут помочь улучшить подходы к интерпретации норм со стороны чиновников, надзорных органов и судов, когда основное внимание уделяется преимуществам и выгодам, которые могут быть достигнуты в рамках реализации закона, в отличие от более узкого подхода, основанного на принципе интерпретации норм в соответствии с его узким значением согласно букве закона.

Статья 2(1) Закона о ДКИ указывает, что она регулирует доступ «физических и юридических лиц» к информации, находящейся в ведении государственных органов. Статья 3(1) затем гласит, что «каждый» имеет право доступа к информации. Другие положения закона, однако, относятся только к «гражданам», «юридическим лицам», «организациям» (смотрите, например, статью 9 (1)(б) и статью 13(1)). Положительно, что закон распространяется как на физических, так и на юридических лиц, но было бы предпочтительнее, если из закона четко следовало бы, что он распространяется как на граждан, так и на иностранных лиц. Такие положения отражены во многих национальных законах о ПНИ других стран. Например, статья 2(3) Закона Албании, гласит: «Лицо означает любое физическое или юридическое лицо, местное или иностранное, а также любое лицо без гражданства».⁶ А статья 4 Закона Болгарии, гласит: «(1) Любой гражданин Республики Болгария имеет право на доступ к общедоступной информации при условии соблюдения условий и процедуры, изложенной в этом законе, если только другой закон не предусматривает особую процедуру для поиска, получения и распространения такой информации. (2) Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правом, указанным в пункте 1 в Республике Болгария. (3) Юридические лица так же пользуются правом, указанным в пункте 1.⁷ Необходимо особо отметить, что согласно нормам международного права, право на информацию признается как право человека, которое распространяется на всех.

5 Ограничение «также с учетом особенностей военной или иной государственной службы», как представляется, не соответствуют международным стандартам.

6 Закон №. 119/2014 о праве на информацию. Доступен по ссылке: <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Albania.pdf>.

7 Закон о доступе к общедоступной информации. Доступен по ссылке: <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Bulgaria.pdf>.

Закон о ДКИ не содержит какого-либо конкретного определения для понятия «информация». В тоже время, имеющиеся в тексте общие ссылки на «информацию» кажутся весьма обширными, например, в случае со статьей 3(1), которая в целом ссылается на «информацию, находящуюся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления», отсутствие конкретного определения означает, что этот термин может быть по-разному интерпретирован разными лицами, применяющими закон. Например, однозначно не ясно, охватываются ли этим понятием электронные письма, фотографии и/или видео. Четкое определение могло бы охватить всю собранную информацию, независимо от ее формы и носителя, в котором она содержится. Например, статья 3(1) Закона Афганистана о доступе к информации, определяет информацию просто как: «Любой тип документов и собранная или зарегистрированная информация, включая письменную, аудио, визуальную, образец или модель».⁸ Аналогичным образом, статья 4(1) Закона Антигуа о свободе информации включает следующее определение: «Для целей настоящего Закона, запись включает любую собранную информацию, независимо от ее формы, источника, даты создания или официального статуса, независимо от того, была ли она создана государственным органом или частным органом, который ее хранит, и является ли она секретной».⁹ Статья 3(1) Закона о ДКИ охватывает всю информацию, находящуюся «в ведении» государственных органов, но на практике, как представляется, существует проблема, когда в некоторых случаях интерпретация понятия «в ведении» осуществляется крайне узко.

Закон о ДКИ обычно использует термин «информация» для обозначения материала, который он охватывает, хотя иногда используются также термины «документ» и «материал». Наилучшая практика – дать понять, что заявитель может запросить любую информацию, которую потребуется извлечь из документа или документов – например, такая как сумма денежных средств, выделенная Министерству образования, за последние пять лет – или конкретная запись или документ – например, такой как бюджет на определенный год или опубликованный отчет.

Статья 2(2) определяет круг органов власти, охваченных Законом о ДКИ. В этом смысле, сфера применения закона достаточно широкая и включает в себя все органы, созданные в соответствии с Конституцией или законами; уполномоченные осуществлять функции любой из трех ветвей власти; финансируемые из государственного бюджета или осуществляющие функции государственного органа, при этом также упоминаются несколько областей, таких как здравоохранение и образование. Указанные характеристики относятся как к органам центрального, так и местного самоуправления. Однако эти характеристики охватывают только «постоянные» органы, поэтому исключает те, которые создаются на краткосрочной основе, например, во время чрезвычайного положения. Кроме того, представленное определение ограничено некоммерческими организациями и поэтому не распространяется на государством предприятия.

Рекомендации:

- Со временем, следует рассмотреть возможность внесения изменений в конституционную норму о праве на информацию и четко установить, что закон, в рамках которого реализуется это, должен содержать только ограниченные («необходимые») исключения, иначе говоря, быть простым в применении по своей природе.
- Закон должен предусматривать ряд общих преимуществ и выгод, вытекающих из права на информацию, и должен требовать толкования его положений таким образом, чтобы наилучшим образом реализовать эти преимущества и выгоды.
- В законе должно быть четко указано, что каждый, включая иностранных лиц, имеет право подавать запросы на информацию.
- Закон должен быть дополнен четким и объемным определением «информации», которое охватывало бы все категории зафиксированного материала, независимо от того, на каком носителе он записан.

8 Закон о доступе к информации от 2018 года. Доступен по ссылке: https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/2020/01/Afghan.RTI_Decree.May18Amend_Oct19.pdf.

9 Закон о свободе информации от 2004 года. Доступен по ссылке: <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Antigua.pdf>.

- В законе должно быть четко указано, что заявители могут подавать запросы о доступе как непосредственно к самим зафиксированным материалам (документам), так и к информации.
- Должно быть ясно, что закон распространяется на все государственные органы, в том числе созданные на временной основе, а также на государственные предприятия.

Право на доступ

Индикатор	Максимум	Баллы	Статья
1 Нормативно-правовая база (включая судебную практику) признает фундаментальное право на доступ к информации.	2	2	33(3), (4) Конституция
2 Нормативно-правовая база создает специальную презумпцию в пользу доступа ко всей информации, находящейся в ведении государственных органов, за исключением ограниченного перечня исключений.	2	2	3(1)
3 Нормативно-правовая база содержит конкретную формулировку принципов, предусматривающую широкое толкование закона о ПНИ. Нормативно-правовая база подчеркивает приоритет права на информацию.	2	0	1, 3(2)
ИТОГО	6	4	

Сфера применения

Индикатор	Максимум	Баллы	Статья
4 Каждый (включая лиц, не являющихся гражданами и юридических лиц) имеет право подавать запросы на получение информации.	2	1	2(1)
5 Право на доступ распространяется на все материалы, находящиеся в ведении государственных органов или органов, выступающих от их имени, зафиксированные в любом формате, независимо от того, кто их создал.	4	2	
6 Заявители имеют право на доступ, как к информации, так и к записям/документам (т.е. право как запрашивать информацию, так и обращаться за конкретными документами).	2	1	9(4)
7 Право доступа распространяется на исполнительную власть без исключения каких-либо органов или видов информации. Сюда относятся: исполнительная власть (правительство) и администрация, включая все министерства, департаменты, органы местного самоуправления, государственные школы, органы здравоохранения, полицию, вооруженные силы, службы безопасности и органы, контролируемые вышеуказанными органами.	8	7	2(2), Закон о гарантиях, 6

Индикатор		Максимум	Баллы	Статья
8	Право на доступ распространяется на законодательную власть, включая как административную, так и другую информацию, без исключения каких-либо органов.	4	4	2(2), Закон о гарантиях, 6
9	Право на доступ распространяется на судебную власть, включая как административную, так и другую информацию, без исключения каких-либо органов.	4	4	2(2), Кепилдиктер жөнүндө мыйзам, 6
10	Право на доступ распространяется на государственные предприятия (коммерческие организации, которые находятся в собственности или под контролем государства).	2	0	2(2), Закон о гарантиях, 6
11	Право на доступ распространяется на другие государственные органы, включая конституционные органы, органы, созданные на основе закона и надзорные органы (например, избирательная комиссия или комиссия/уполномоченный по информации).	2	2	2(2), Закон о гарантиях, 6
12	Право на доступ распространяется на: а) частные организации, выполняющие публичные функции, и б) частные организации, получающие значительное государственное финансирование	2	2	2(2), Закон о гарантиях, 6
ИТОГО		30	23	

2. Обязанность опубликования

Закон о ДКИ содержит подробные положения об обязанности по публикации информации или проактивную публикацию. В статье 6 изложены различные способы, с помощью которых эта информация может распространяться, в том числе через официальные веб-сайты, средства массовой информации, прямой доступ и другие средства, в том числе средства, обеспечивающие общедоступность «социально значимых решений». Статьи 30, 31 расширяют это положение в отношении «автоматизированных информационных систем», в том числе путем обеспечения распространения определенной информации в формате «открытых данных».

В статьях 16-27 излагается ряд правил, касающихся проактивной публикации, включая способы ее достижения, типы или категории включаемой информации, а также основные правила открытых заседаний. В частности, статья 20 содержит длинный список видов информации, которые должны публиковаться на ежегодной основе. Хотя этот список является достаточно широким, он включает в себя только довольно общие нормы о публикации бюджетной информации, в частности, требующие публикацию информации об «исполнении бюджета» и финансирования технической помощи по проекту (статьи 20 (1) (17) и (18)). Детализация норм о публикации информации о бюджете, доходах, расходах и аудиторских отчетах была бы полезной.

На практике многие респонденты указали, что не вся информация, перечисленная в законе, активно раскрывается, во многих случаях она не содержится в актуальном состоянии, хотя некоторые выразили общее удовлетворение активному раскрытию информации или отметили, что показатели по этому вопросу варьируются среди государственных органов. Несколько респондентов также указали, что веб-сайты не соответствуют техническим стандартам. Один респондент, в частности, отметил, что часто информация представляется в формате pdf, а не в более удобном для непосредственного просмотра формате. Другие респонденты предположили, что даже в тех случаях, когда информация была доступна, ее часто было нелегко найти либо она не была хорошо организована. Даже будучи экспертами, они сочли этот процесс трудоемким, не говоря уже об обычных гражданах, для которых этот процесс представляется еще более затруднительным.

Как бы ни был обширен список видов информации, подлежащей публикации, в статье 20, вполне вероятно, что со временем и по мере того, как государственные органы приобретут потенциал в этой области, было бы полезно расширить этот перечень. Для обеспечения этого было бы полезно передать подчиненные полномочия такому центральному органу, как Омбудсмен, дополнять список категорий информации, который должен публиковаться государственными органами. Несколько респондентов предположили мнение о том, что было бы полезно расширить правила активной публикации.

Рекомендации:

- Список видов информации, подлежащей проактивной публикации в статье 20, следует расширить, включив в него более подробную финансовую информацию.
- Следует рассмотреть возможность передачи полномочий центральному органу, такому как Омбудсмен, определять дополнительные категории информации, которые подлежат проактивной публикации.

Примечание: В рейтинге ПНИ не дается оценка обязанности опубликования, и поэтому здесь не приводятся выдержки из него.

3. Процедуры для запроса информации

Нормативно-правовая база для доступа к информации в Кыргызстане набирает 18 из 30 возможных баллов в категории «Процедуры запроса информации» RTI Рейтинга или 60%. Несмотря на то, что оценка по данной категории схожа с общей оценкой всего Закона о ДКИ в RTI рейтинге, тем не менее, относительно легко создать простые и удобные процедуры подачи и обработки запросов, в связи с чем, важной целью должно стать улучшение оценки по этому показателю.

Что касается первого вопроса, рассматриваемого в данном разделе, а именно, процесса подачи запросов, то первой проблемой является подробная информация, которая должна быть предоставлена вместе с запросом, и которая, например, для физического лица, включает фамилию, имя, отчество, дату рождения и место жительства заявителя (информация, требуемая от юридических лиц, также чрезмерно обширна) (Статья 9 (1)). В этом нет необходимости, поскольку все, что требуется от заявителя, это четко описать запрашиваемую информацию и предоставить адрес для связи с ним или ней. Последним может быть адрес электронной почты или почтовый адрес или даже номер телефона.

Закон о ДКИ предусматривает различные способы подачи запросов (см. статью 9(5)), и даже предусматривает выделение специального адреса электронной почты для этой цели (статья 31(1)). Государственные органы должны создавать шаблоны или формы для подачи запросов (статья 9(3)), хотя не ясно, является ли использование этих шаблонов обязательным. Большинство опрошенных журналистов указали, что они использовали свои собственные шаблоны (формы) для подачи запросов, и на практике это не является проблемой. Закон также запрещает государственным органам запрашивать причины запроса, и большинство респондентов указали, что это происходит редко, хотя иногда это случалось, в то время как некоторые из журналистов указывали, что причины их запросов часто очевидны.

Правила предоставления помощи заявителям не достаточно разработаны в Законе о ДКИ. Статья 9(4) предусматривает, что, если предмет запроса требует уточнения, с заявителем можно связаться в целях уточнения или, в случае отсутствия контактного телефона, исполнитель (лицо, ответственное за подготовку ответа) может уточнить запрос напрямую. Это полезно, но необходимость связываться с заявителем должна быть обязательной всякий раз, когда исполнителю предоставляются контактные данные, которые должны включать адрес электронной почты или физический адрес, а не только телефон.

Кроме того, статья 33(1) предусматривает, что государственные органы должны предоставлять «краткие бесплатные справки» по телефону относительно порядка реализации закона. Конечно, это является позитивной практикой, однако лучшей практикой в этой области является создание более широкого и более общего обязательства предоставлять разумную помощь заявителям, когда это необходимо. Кроме того, многие законы требуют, чтобы заявителям, являющимся инвалидами или малограмотными, предоставлялась специальная помощь, в том числе для сокращения устных запросов в пользу письменных запросов там, где это необходимо.

На практике респонденты чаще всего указывали, что подавать запросы относительно легко. Однако некоторые из них указали, что, хотя они могли подавать запросы по электронной почте, это было малоэффективно, поскольку на такие запросы часто оставались без ответа. Закон требует, чтобы государственные органы, которые не располагают запрашиваемой информацией, перенаправляли запросы другим органам, которые располагают ею. На практике некоторые из журналистов указали, что это случалось редко, но была также жалоба одного из них на необходимость повторного и самостоятельного обращения в другой орган власти (то есть хождение по кругу).

Статья 11(1) Закона предусматривает регистрацию запросов, что предполагает регистрацию достаточно подробной информации о запросе. Закон, однако, нигде не указывает, что заявителю необходимо предоставить расписку или официальное подтверждение получения его запроса. Это важно, в первую очередь, чтобы позволить заявителю доказать факт подачи запроса, или дату подачи запроса. На практике большинство журналистов указали, что им редко представляли, если вообще когда-либо представляли, документ в виде расписки при подаче запроса

Статьи 7(2) и 14 предусматривают, что ответы на запросы удовлетворяются через то же средство связи, через которое был подан запрос. Лучшая практика в этом отношении - позволить заявителю указать формат, в котором он или она хотели бы получить информацию. То, что запрос был сделан по электронной почте, не обязательно означает, что

заявитель хочет получить ответ через электронную почту. Он или она могут пожелать ознакомиться с документами или получить их копии. Такие пожелания обычно должны соблюдаться за исключением исключительных случаев, когда предоставление информации в предпочтительном формате может повредить материальному носителю, содержащему запрашиваемую информацию. В статье 7(3) предусмотрены ответы на предпочтительном языке, когда информация доступна на нескольких языках, что отмечается также можно отметить как позитивный момент.

Статья 10 устанавливает сроки предоставления ответа на запросы, которые должны составлять две недели, и которые могут быть продлены дополнительно на две недели, если заявитель будет проинформирован об этом до истечения первых двух недель. Это короткие и подходящие сроки для обработки запросов. Тем не менее, система может быть улучшена двумя способами. Во-первых, лучшая практика - требовать, чтобы ответы на запросы были готовы в «максимально короткие сроки», причем две недели понимаются как крайний срок (а не ожидаемый период для доставки информации). Во-вторых, было бы полезно указать обстоятельства, при которых может быть заявлено о продлении, например, потому что запрос касается большого количества документов, является сложным и требует поиска большого количества документов или требует консультации с другими государственными органами или третьими лицами.

Сроки предоставления ответов на запросы оказался самой большой проблемой, выявленной среди респондентов. В некоторых случаях было не совсем ясно, означало ли это, что установленные законом сроки были превышены или просто эти ограничения были слишком длинными (особенно для журналистов, для которых время часто имеет существенное значение). Тем не менее, несколько респондентов ссылались на определенное время, например, до трех месяцев, которые явно не соответствуют закону. Один из респондентов предположил, что 30% всех запросов были удовлетворены «немой отказом» (т.е. оставались без ответа). В некоторых случаях задержки были вызваны чрезмерно бюрократическими внутренними процедурами, связанными с обработкой запросов. Один из респондентов указал, что некоторые государственные органы считают сроки в рабочих днях, хотя закон предусматривает две недели, что должно пониматься вполне очевидно.

Что касается сборов, статья 13(1) Закона о ДКИ разъясняет, что подача запроса осуществляется на безвозмездной основе. В тех случаях, когда запрос связан с копированием документов, может взиматься «стоимость» за ответы на запросы, за исключением первых пяти страниц, которые являются бесплатными. Закон требует, чтобы правительство утвердило «единый прейскурант» (статья 13(3)), но, как показал анализ, были утверждены лишь более общие центральные правила в отношении оплаты государственных услуг.¹⁰ Согласно имеющейся у нас информации, различные государственные органы приняли более точный перечень оплаты предоставляемых ими услуг, но, тем не менее, они не предусматривают плату за такие услуги, как копирование документов.¹¹ Статья 13(3) также предусматривает, что государственные органы «имеют право» освобождать от оплаты «социально незащищенные» категории населения. Статья 7 Закона о гарантиях информации предусматривает, что информация, касающаяся прав и законных интересов заявителей, должна предоставляться бесплатно, что является позитивным моментом.

Предоставление первых пяти страниц бесплатно, полезно, но в этом отношении лучше предусмотреть возможность предоставления большего количества страниц, скажем, десять или двадцать. Это позволит государственным органам избежать бремени по сбору незначительных денежных сумм за небольшое количество копий, в то время как непосредственно сам процесс сбора этой оплаты наверняка будет стоить дороже, чем сама сумма сбора.

С одной стороны, правила о сборах, предусмотренные в статье 13(3) являются прогрессивными, однако ключевой элемент - Единый прейскурант стоимости копировальных услуг и, возможно, другие виды услуг, связанные с предоставлением информации, такие как предоставление информации на флеш-накопителе, по-видимому, отсутствуют. И, наконец, правило об освобождении заявителей, относящихся социально незащищенным слоям населения, от оплаты копировальных услуг должно быть обязательным, а не оставлено на усмотрение государственного органа, и это правило должно применяться в отношении любого лица, для которого оплата указанных услуг является слишком затруднительной.

10 Смотрите, например, Порядок определения размера оплаты за оказание государственных и муниципальных услуг (работы), утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 26 октября 2000 года, № 637. Доступен по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/7735?cl=ru-ru>

11 Смотрите, например, Прейскурант тарифов (цен) оказываемые Министерством юстиции. Доступен по ссылке: <http://minjust.gov.kg/ru/content/300>

Почти никто из респондентов не упомянул сборы как область проблемы в отношении права на информацию. Однако опрошенное должностное лицо указало, что отсутствие четких центральных правил по этому вопросу является практической проблемой, что приводит к различным подходам в ее решении со стороны различных государственных органов.

Закон о ДКИ включает некоторые правила, регулирующие повторное использование информации, полученной с помощью его положений. Например, статья 3(3) предусматривает, в целом, что право на распространение информации защищено государством. Статьи 18-1 и 18-2 устанавливает право на воспроизведение судебных актов при соблюдении определенных условий. Статья 12(2) Закона об электронном управлении предусматривает:

Общедоступная информация может использоваться любыми лицами по их усмотрению при условии соблюдения исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, а также ограничений, установленных законом на распространение, предоставление, использование, иную обработку отдельных видов информации.¹²

Все это является весьма полезным, однако ни одна из указанных норм не устанавливает полноценный режим повторного использования полученной информации. Такой режим предусматривает для заявителей повторно использовать информацию, предоставленную в соответствии с их запросом, по своему усмотрению при соблюдении определенных условий, таких как уважение прав третьих лиц на интеллектуальную собственность, как это указано в приведенном выше положении. Хотя статья 12(2) Закона об электронном управлении является хорошим началом, но для создания такого режима требуется большая детализация. Во многих случаях система правил повторного использования информации, как правило, включается в законы о ПНИ, хотя их содержание в других законах также является возможным. Также в законах часто предусматривается обязательная разработка системы открытых прав для управления повторным использованием (т.е. устанавливаются подробные правила для этого), возможно, в установленные сроки (например, шесть месяцев).

Рекомендации:

- При запросе на информацию от заявителей необходимо требовать только указания адреса для доставки информации, а не таких деталей, как их имена, дата рождения и место жительства.
- В законе должно быть четко указано, что использование форм и шаблонов при запросе информации не является обязательным.
- Государственные органы должны быть обязаны предоставлять разумную помощь заявителям, в том числе, при необходимости, специальную помощь заявителям, являющимся инвалидами или малограмотными.
- Заявителям следует предоставлять расписки или иное подтверждение, факта подачи запроса.
- Вместо того, чтобы представлять ответы на запросы с помощью тех же средств связи, которые использовались для подачи запроса, заявители должны иметь возможность указать свой предпочтительный формат для получения информации, а государственные органы, как правило, должны предоставлять информацию с учетом того формата, который соответствует правилам защиты целостности материального носителя информации.
- Закон должен требовать, чтобы ответы на запросы давались «в максимально короткие сроки», при этом, четко указывая, что предельный срок является лишь максимальным, а не стандартным сроком. Следует также установить четкие основания, по которым государственные органы вправе продлевать сроки

12 Закон Кыргызской Республики «Об электронном управлении» от 19 июля 2017 года, № 127. Доступен по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111634?cl=ru-ru>

- Следует рассмотреть возможность увеличения количества страниц, предоставляемых бесплатно, например, до десяти или двадцати страниц, а также обязательно установить положение об освобождении заявителей, относящихся «социально незащищенным» или малоимущим категориям лиц, от оплаты за получение информации. Следует принять единый прейскурант цен, которые может взиматься за ответы на запросы – например, стоимость услуг по копированию за каждую страницу и флэш-накопитель.
- Следует рассмотреть вопрос о введении в закон базовых норм о праве повторного использования информации, в том числе путем создания сильной презумпции в пользу открытого повторного использования информации, созданной или принадлежащей государственным органам.

Индикатор	Максимум	Баллы	Статья
13 Заявители не должны указывать причины своих запросов.	2	2	9(2), Закон об электронном управлении, 15(1)
14 Заявители должны предоставить только подробности, необходимые для определения и доставки информации (то есть, какой-либо адрес для доставки).	2	0	9(1)
15 Существуют понятные и относительно простые процедуры подачи запросов. Запросы могут подаваться с помощью любых средств связи, без требования использовать официальные формы или указывать, что информация запрашивается в соответствии с законом о доступе к информации.	2	2	7(1), 8,9(3), (5), 15(2), 31(1), Закон о гарантиях, 5, Распоряжение № 56-р от 2020 года.
16 Мамлекеттик органдар маалымат сурагандарга суроо-талаптарын максатка ылайык толтурууга көмөк көрсөтүүгө милдеттүү, эгер суралган маалымат так эмес, өтө жалпы мүнөздө же кандайдыр бир түшүндүрүүнү талап кылса маалымат сураган адам менен байланышып, ага суроо-талабын тактоого жардам бериши керек.	2	1	9(4), 33(1)
17 Государственные служащие обязаны оказывать помощь в формулировании запросов тем, кто запрашивает информацию, или связываться и помогать тем, кто сделал запрос, в тех случаях, когда представленные запросы являются расплывчатыми, чрезмерно широкими или иным образом нуждаются в уточнении.	2	0	
18 Заявителям предоставляется расписка или иное подтверждение при подаче запроса в рамках разумного периода времени, который не должен превышать 5 рабочих дней.	2	1	11

Индикатор	Максимум	Баллы	Статья
19 Существуют понятные и надлежащие процедуры для ситуаций, когда орган, на который направлен запрос, не имеет запрашиваемой информации. Это включает в себя обязательство информировать заявителя о том, что информация отсутствует, и направлять заявителя в другое учреждение или передавать запрос, когда государственному органу известно, где хранится информация.	2	2	12(1), (2)
20 Государственные органы должны соблюдать предпочтения заявителей в отношении того, как они получают доступ к информации, допускаются лишь четкие и ограниченные случаи отказа (например, для защиты записи).	2	0	7(2), (3), 14
21 Государственные органы обязаны отвечать на запросы в максимально короткие сроки.	2	0	
22 Существуют четкие и разумные максимальные сроки (20 рабочих дней или меньше) для ответа на запросы, независимо от способа удовлетворения запроса (в том числе посредством публикации).	2	2	10(1), (2), (3)
23 Существуют четкие ограничения на продление сроков (не более 20 рабочих дней), включая требование об уведомлении запрашивающих лиц с указанием причин продления.	2	2	10(4)
24 Бесплатная подача запросов.	2	2	13
25 Существуют четкие правила в отношении оплаты за доступ, которые устанавливаются централизованно, а не определяются отдельными государственными органами. Они включают требование о сборах, ограниченных стоимостью воспроизведения и отправки информации (бесплатная проверка документов и электронных копий) и о бесплатном предоставлении определенного количества страниц (не менее 20).	2	1	13(3), Закон о гарантиях, 7, Стандарты государственных услуг и определение порядка оплаты
26 Освобождение малоимущих лиц от оплаты.	2	1	13(3)
27 Нет ограничений или сборов за повторное использование информации, полученной от государственных органов, за исключением случаев, когда третье лицо (не являющееся государственным органом) имеет охраняемые законом авторские права на информацию.	2	1	13(3), 18-1(1), 18-2, Закон об электронном управлении, 12(2)
ИТОГО	30	17	

4. Исключения и Отказы

В плане режима исключений, набрав только 12 из возможных 30 баллов по RTI Рейтингу, ПНИ в Кыргызстане оценивается достаточно слабо или на 40%, таким образом, категория исключений представляют собою вторую из числа самых слабых категорий для Кыргызстана в RTI Рейтинге. Режим исключений, как правило, всегда является сложной категорией, поскольку защита конфиденциальной информации на законных основаниях является важным аспектом, однако, если режим исключений чрезмерно обширный, то это может подорвать всю ценность закона о ПНИ. По сути, режим исключений проводит границу между тем, какая информация должна раскрываться, а какая оставаться конфиденциальной.

В соответствии с нормами международного права, надлежащий баланс исключений поддерживается путем их соответствия трем условиям или критериям трехстороннего теста. Во-первых, исключения должны защищать только те интересы, которые признаны международным правом законными интересами. Они очень схожи в большинстве законов, поскольку виды интересов, которые нуждаются в защите, на самом деле не различаются в разных странах. Во-вторых, информация должна ограничиваться только в том случае, если раскрытие этой информации создаст риск нанесения ущерба одному из защищаемых законных интересов, а не в тех случаях, когда информация «относится» к определенному интересу (этот принцип известен, как тест на вред). В-третьих, даже если раскрытие информации создает риск нанесения вреда интересам, эта информация все равно должна раскрываться всякий раз, когда преимущества от ее раскрытия – например, борьба с коррупцией или содействие участию в государственных делах – превзошли бы нанесенный охраняемым интересам вред (это принцип известен, как приоритет общественного интереса).

Лучшая практика в этой области для закона о ПНИ заключается в том, чтобы защищать все законные интересы, посредством предоставления информации, раскрытие которой может нанести вред ее конфиденциальности, в зависимости от превалярования общественного интереса. Итак, при наличии коллизии между нормами Закона о ПНИ и нормами о секретности в любом другом законе, поскольку положения о секретности, как правило, выходят за рамки закона о ПНИ, будь то защита интересов, которые закон о ПНИ не признает, или, которые не выдерживают тест на вред или превалярование общественного интереса – норма о праве на информацию должна иметь преимущественную силу над этой нормой о секретности. При таком подходе другие законы или положения могут развивать законные интересы, которые признает Закон о ПНИ, например, определив их более подробно, но при этом не расширяя их.

Причина, по которой такой подход так важен, заключается в том, что положения о секретности в других законах часто не соблюдают ключевые стандарты, регулирующие исключения из права на доступ к информации. Для этого может быть много причин. Возможно, они были разработаны давно, когда отношение к прозрачности не было таким развитым, как сегодня. Они могут быть сосредоточены на других вопросах, и поэтому незамысловаты, когда речь заходит о балансе между защитой законных интересов и необходимостью обеспечения прозрачности. Какой бы ни была причина, включив в Закон о ПНИ общий приоритет, любые проблемы с этими законами будут автоматически решаться (конечно, только в той степени, в которой сам Закон о ПНИ включает соответствующие стандарты).

Закон о ДКИ не использует такой подход. Вместо этого, статья 2(3) предусматривает, что закон не применяется к «информации, доступ к которой ограничен в соответствии с законами Кыргызской Республики». Далее это положение расширяется в статье 5(2), которая ограничивает доступ к информации, ссылаясь на ряд законов о тайне, на которые эта статья конкретно ссылается, а также на законы в целом, которые предусматривают секретность.

Помимо общего правила о том, что закон о ПНИ должен иметь приоритет над другими законами, существует ряд исключений в Законе о ПНИ или включенных в него с помощью других законов, которые не признаются законными в соответствии с международным правом. Они перечислены ниже. Другие же исключения не выдерживают теста на вред и перечислены ниже. Ниже приведены исключения, которые не соответствуют международным стандартам:

- Статья 2(3) предусматривает, что Закон о ДКИ не применяется к информации, связанной с «обращением граждан с предложениями, заявлениями и жалобами в государственные органы и органы местного самоуправления, за исключением жалоб, подаваемых в связи с нарушениями настоящего Закона». Это не законно. Во-первых, ни одна категория информации не должна быть полностью исключена из сферы применения закона. Скорее, там, где это законно, информация должна быть освобождена от требования предоставлять ее заявителям по

запросу. Исключение информации полностью из сферы действия закона, будет, среди прочего, в значительной степени препятствовать применению принципа приоритета общественного интереса. Во-вторых, эта категория информации просто не является, сама по себе важной. Может случиться так, что в предложение или жалобу была включена определенная частная или коммерчески важная информация, которая может подпадать под эти исключения. Но предложения, заявления и жалобы сами по себе не признаются международным правом как категория ограниченной информации.

- Статья 2(3) также предусматривает, что Закон о ДКИ не распространяется на информацию, связанную с «доступом государственных органов или органов местного самоуправления к информации, находящейся в ведении других государственных органов или органов местного самоуправления». Здесь опять нецелесообразное полное исключение из сферы применения закона о ПНИ. Кроме того, по международному праву, эта категория информации также не признается законным исключением. Если в одном государственном органе хранится информация, которая была предоставлена ему другим государственным органом, он должен обрабатывать любой запрос на эту информацию, и если это необходимо, после консультации с органом, который первоначально предоставил ему эту информацию. Как минимум, он должен передать запрос другому государственному органу. Конечно, если орган власти не располагает запрашиваемой информацией, он должен, согласно статье 12 Закона, либо переслать запрос в другой орган, либо проинформировать заявителя о том, что он не располагает данной информацией.
- Статья 5(1)(3) Закона о ДКИ ограничивает доступ к информации в целях «защиты прав и свобод других лиц». Это может показаться разумным ограничением, но на самом деле оно влечет за собой предоставление государственным органам излишне широких полномочий по отказу в предоставлении информации. Категория прав и свобод слишком обширная категория, и в этом смысле возможны частые споры о том, как раскрытие информации может тем или иным образом повлиять на эти права. В этом также нет необходимости, о чем свидетельствует тот факт, что все из почти 130 национальных законов о ПНИ во всем мире не содержат широкого исключения в этом отношении.
- Статья 1 Закона о государственных секретах¹³ определяет «государственные секреты» как включающие, среди прочего, «информацию, хранящуюся и перемещаемую любыми видами носителей, затрагивающую... экономические, научно-технические и политические интересы Кыргызской Республики, подконтрольную государству и ограничиваемую специальными перечнями и правилами, разработанными в соответствии с настоящим Законом и другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики». Такие интересы не признаются в соответствии с международным правом в качестве законных интересов, которые должны быть защищены режимом секретности. Если они связаны с другими, более конкретными интересами, такими как коммерческая тайна государственного предприятия, общественная или национальная безопасность, то в этом плане такой интерес может требовать защиты. Но интересы, изложенные в редакции статьи 1, в соответствии с международными стандартами, не могут рассчитывать на свою секретность.

Ряд исключений, приведенных ниже, также не выдерживают надлежащий тест на вред:

- Статья 129 Закона о Национальном банке¹⁴ определяет «банковскую тайну» как любые сведения, которые были «переданы клиентом банку либо созданы банком, либо возникли иным образом в связи со взаимоотношением банка с клиентом». Это правило не выдерживает никакого теста на вред и не содержит в себе интересы, которые в действительности могут нуждаться в защите от вреда. Вместо этого он определяет категорию информации. Некоторые банковские данные могут быть конфиденциальными в связи с их личным характером, и если бы дело ограничивалось только этим, то такое ограничение могло бы быть законным, но в данном случае ограничение выходит далеко за эти рамки. В любом случае, большинство законов о ПНИ не ссылаются на конкретные правила о банковской тайне, потому что они автоматически подпадают под действие конфиденциальности.

13 Закон Кыргызской Республики “О защите государственных секретов Кыргызской Республики” от 15 декабря 2017 года, № 210(15). Доступен по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111719>

14 Закон Кыргызской Республики “О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности” от 16 декабря 2016 года, № 206. Доступен по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111486>

- Статья 1 Закона о государственных секретах¹⁵ определяет «государственные секреты» как включающую, среди прочего, «информацию, хранящуюся и перемещаемую любыми видами носителей, затрагивающую обороноспособность, безопасность... интересы Кыргызской Республики, подконтрольную государству и ограничиваемую специальными перечнями и правилами, разработанными в соответствии с настоящим Законом и другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики». Защита обороны и безопасности относится к законным интересам, но это положение не выдерживает тест на вред и применяется ко всей информации, «влияющей» на защиту и безопасность.
- Статья 3 Закона о персональных данных¹⁶ определяет «информацию персонального характера (персональные данные)» как: «[3] зафиксированная информация на материальном носителе о конкретном человеке, отождествленная с конкретным человеком или которая может быть отождествлена с конкретным человеком, позволяющая идентифицировать этого человека прямо или косвенно». Эта информация, в свою очередь, становится секретной в соответствии со статьей 5(2)(2) Закона о ДКИ. Проблема здесь в том, что «персональные данные» и «личная информация» это не одно и то же. Например, технически, рабочий номер телефона или адрес электронной почты являются персональными данными, но явно не личной информацией. Поэтому целесообразнее включить в ряд ограничений только личную информацию, а не столь широкую категорию как персональные данные.
- Статья 15 Закона об оперативно-розыскной деятельности¹⁷ определяет государственную тайну как информацию «об организации и тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий правоохранительных органов». В некоторых случаях раскрытие такой информации может нанести вред процессу уголовного расследования, но не в абсолютно всех случаях. Такое ограничение не выдерживает теста на вред, следовательно, не может относиться к исключениям вышеуказанной категории информации.
- Статья 160(1) Уголовно-процессуального кодекса¹⁸ предусматривает: «Данные, полученные в ходе досудебного производства по уголовному делу, не подлежат разглашению». Как и в предыдущем случае, категория информации, раскрытие которой могло бы нанести вред досудебному разбирательству, не подвергалась тесту на вред и не ограничена, вместо этого, она охватывает всю информацию независимо от последствий, которые могут возникнуть или не возникнуть из-за раскрытия информации.

Вышеуказанные два списка отслеживают выполнение первых двух критериев, упомянутых выше, а именно, являются ли исключения законными и ограничиваются ли они только теми случаями, когда раскрытие информации может нанести вред. К сожалению, в законодательстве Кыргызской Республики о ПНИ содержится очень мало ссылок на третий критерий - приоритет общественного интереса. Этот критерий потребовал бы раскрытия информации даже в тех случаях, когда это представляло бы риск для законного интереса, но когда, в конечном счете, польза от раскрытия перевешивает этот вред. Это может произойти, например, потому, что раскрытие информации разоблачает коррупцию, поощряет подотчетность, стимулирует участие, выявляет проблемы в области прав человека и т.д. Таким образом, условие, связанное с приоритетом общественных интересов, является одной из важнейших ценностей информационной безопасности, поскольку обеспечивает публикацию информации, имеющей общественное значение.

В частности, статья 11 Закона о государственных секретах и статья 13(5) Закона об электронном управлении¹⁹ содержат списки видов информации, которые не следует классифицировать как секретные. По большей части это информация, представляет собой общественный интерес. Так, статья 11 Закона о государственных секретах относится к сведениям о стихийных бедствиях и чрезвычайных происшествиях, окружающей среде и нарушениях закона, аналогичные положения приведены в статье 13(5) Закона об электронном управлении.

15 Закон Кыргызской Республики “О защите государственных секретов Кыргызской Республики”, сноска 13.

16 Закон Кыргызской Республики “Об информации персонального характера” от 14 апреля 2008 года № 58. Доступен по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202269/>

17 Закон Кыргызской Республики “Об оперативно-розыскной деятельности” от 16 октября 1998 года № 131. Доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/138>

18 Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года № 20. Доступен по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111530/>

19 Сноска 13 и 12.

Почти все респонденты, включая даже должностное лицо, указали, что существуют проблемы с режимом исключений. Распространенной жалобой было то, что нелегко понять сферу применения исключений, при этом несколько респондентов особо отметили отсутствие ясности в отношении сферы охвата персональных данных. Один из респондентов отметил, что получал отказ по запросу о персональных данных, которые в то же время были широкодоступны в открытых источниках другого органа. По словам нескольких респондентов также предположили, что должностные лица злоупотребляют своими широкими полномочиями, утверждая, что информация, в частности, является «для служебного пользования», с целью предоставления менее спорной информации. Некоторые также приводили примеры отказа в доступе в тех случаях, когда этого не должно было случиться. С другой стороны, несколько респондентов предположили, что категория «государственные секреты» не является для них проблематичной, тогда как явной проблемой является только категория «для служебного пользования». Один журналист даже указал, что информация, которая была свободно предоставлена ранее, впоследствии была заблокирована после того как была использована в репортаже средств массовой информации. Два респондента жаловались на то, что должностные лица также отказались указать правовые основания для отказа в запросах, чтобы они не могли оценить обоснованность отказа, хотя в статье 15(3) Закона о ДКИ четко указывается, что конкретные правовые нормы, на основании которых отказано, должны доводиться до сведения заявителя.

Некоторые респонденты также указали, что предоставление неполноценной информации также является серьезной проблемой. Технически, речь не идет об исключениях, однако эти вопросы связаны. Вопрос о редактировании информации и как это должно происходить, также был поднят в качестве проблемы.

Помимо условия трехстороннего теста для исключений, в нормативно-правовой базе ПНИ также отсутствуют некоторые другие элементы строгого режима исключений. Лучшая практика, например, заключается в установлении общего ограничения срока действия тех исключений, которые защищают общественные интересы, такие как национальная безопасность и общественный порядок. Во многих странах эти ограничения установлены на 20 или 30 лет с сильной тенденцией к более коротким ограничениям по мере того, как информация в нашем обществе движется все быстрее. Эти ограничения обусловлены признанием того факта, что чувствительность информации со временем быстро снижается и что просто нет необходимости держать это в секрете по прошествии определенного периода времени. В некоторых странах закон устанавливает специальную процедуру сохранения конфиденциальности информации за пределами срока, в котором она действительно остается конфиденциальной. Например, это может быть связано с выдачей министром справки о продлении общего срока, который, конечно, всегда подлежит пересмотру.

Правовой режим также не предусматривает системы консультаций с третьими сторонами в тех случаях, когда запрашивается информация, предоставленная ими на конфиденциальной основе. Это очень важно, потому что эти стороны могут дать свое согласие на раскрытие информации, если она утратила значение конфиденциальности, или изложить причины, по которым они хотят сохранить конфиденциальность. Государственный орган должен учитывать эти причины для оценки конфиденциальности информации, но он не должен принимать эти причины в качестве вето на раскрытие информации. Решение должно приниматься на основе объективных стандартов и правовых норм, регулирующих этот вопрос.

В статье 4(4) Закона о ДКИ допускается раскрытие других частей документа в случаях, когда только одна часть документа имеет конфиденциальность. Такие положения очень полезны, так как часто конфиденциальность относится только к какой-то части документа, и по этой причине нет необходимости в конфиденциальности всего документа. Однако, согласно нашей информации, данное положение на практике не работает должным образом, так как отсутствуют четкие положения о том, как это должно реализовываться.

Рекомендации:

- Закон о праве на доступ к информации должен содержать исчерпывающий перечень охраняемых законом законных интересов, а также требования о проверке вреда и приоритете общественных интересов, далее должен быть установлен его приоритет в отношении норм о конфиденциальности других законов в случаях возникновения каких-либо противоречий (т.е. в зависимости от того, насколько эти положения выходят за рамки этих интересов, или не выдерживают проверку на вред или не отвечают приоритету общественного интереса).

- Исключения должны быть тщательно ограничены узкими и конкретными интересами, которые могут оправдать секретность; проблематичные исключения, перечисленные выше, должны быть исключены или сужены по сфере применения.
- Все исключения должны быть подвергнуты проверке тестом на вред.
- Ограничения в отношении общественных интересов, содержащиеся в законах о государственной тайне и электронном управлении, должны носить общий характер, и это должно применяться ко всем исключениям из права на доступ.
- Общий временной срок для исключений, который защищает общественные интересы, должен быть добавлен к закону.
- Право третьих лиц на консультацию в связи с запросами на информацию, предоставленную ими на конфиденциальной основе, должно быть добавлено в закон, что позволит им дать согласие на разглашение информации или представить причины, по которым, по их мнению, она не должна быть раскрыта, которые затем должны быть приняты во внимание должностными лицами при оценке того, следует ли раскрывать информацию.
- Следует рассмотреть возможность внесения изменений в статью 4(4) Закона о ДКИ, чтобы сделать механизм ее реализации более понятным, или принять подзаконный акт, в котором будет более четко прописан механизм ее применения.

Индикатор	Максимум	Баллы	Статья
28 Стандарты Закона о ПНИ преобладают над ограничениями по раскрытию информации (положения о секретности) в других законах в случае любого конфликта между ними.	4	0	2(3), 5(2), Закон о гарантиях, 8, 9
29 Исключения из право на доступ к информации соответствуют международным стандартам. Допустимые исключения: национальная безопасность; международные отношения; здоровье и безопасность населения; предупреждение, расследование и судебное преследование за правонарушения; частная жизнь; законные коммерческие и другие экономические интересы; управление экономикой; справедливое отправление правосудия и право юридическую помощь; охрана окружающей среды; и законный процесс формирования политики и другая деятельность органов государственной власти. Также допустимо направлять заявителей к информации, которая уже общедоступна, например, онлайн или в опубликованном виде.	10	6	2(3), 5, 18-2, Государственный секреты, 1

Индикатор	Максимум	Баллы	Статья
30 Тест на вред применяется ко всем исключениям, с тем, чтобы в раскрытии информации могло быть отказано только тогда, когда такое раскрытие представляет собою риск причинения реального вреда охраняемому интересу	4	0	Национальный банк, 129, Государственные секреты, 1, Информация персонального характера, 3, Оперативно-розыскная деятельность, 15, Уголовно-процессуальный кодекс, 160
31 Существует обязательный приоритет общественного интереса, поэтому информация должна раскрываться там, где это отвечает общественным интересам, даже если это может нанести ущерб защищенным интересам. Существуют «жесткие» отказы, например, для информации о правах человека, коррупции или преступлениях против человечности.	4	0	
32 Информация должна быть раскрыта, как только исключение перестанет применяться (например, после принятия решения о проведении тендера). В законе содержится пункт о том, что исключения для защиты общественных интересов не распространяются на информацию, которой более 20 лет.	2	0	
33 Существуют четкие и надлежащие процедуры для консультаций с третьими сторонами, которые предоставили информацию являющейся предметом запроса на конфиденциальной основе. Государственные органы должны принимать во внимание любые возражения со стороны третьих лиц при рассмотрении запросов на информацию, но третьи лица не имеют права наложения вето на передачу информации.	2	0	
34 Существует оговорка об отделимости, в случае когда исключение распространяется только на часть записи, остальная часть должна быть раскрыта.	2	2	4(4)
35 Отказываясь предоставить доступ к информации, государственные органы должны: а) указать точные правовые основания и причину(ы) отказа и б) проинформировать заявителя о соответствующих процедурах обжалования.	2	2	4(3), 15(3)
ИТОГО	30	10	

5. Обжалование

Закон о ДКИ относительно хорошо работает в этой категории RTI Рейтинга, набрав 21 из возможных 30 баллов или 70%, что является вторым лучшим показателем по категориям для Кыргызстана. В то же время систему обжалований можно было бы значительно усовершенствовать.

Лучшей практикой с точки зрения обжалований является обеспечение подачи жалобы на трех уровнях, внутри организации, обычно в рамках одного и того же государственного органа, который отклонил запрос в первую очередь, внешне, в независимый административный орган, а затем в суд. Формально нормативно-правовая база для ПНИ в Кыргызстане предусматривает все три уровня обжалования. Статья 35 Закона о ДКИ предусматривает обжалование «в порядке, установленном» Законом об административных процедурах.²⁰ Это первый уровень обжалования, а именно внутреннее обжалование, который возвращается либо в государственный орган, который первым обработал запрос, либо в вышестоящий государственный орган. Закон об административных процедурах содержит ряд деталей и процедур о том, как должно работать внутреннее обжалование.

Существует также право на обжалование в суды, третий уровень обжалования. Это не предусмотрено в Законе о ДКИ, но в общих законах, регулирующих деятельность судов. Жалоба в суд может быть подана только после внутреннего обжалования, если это прямо предусмотрено (как в случае с ПНИ).

Тем не менее, второй уровень обжалования, обжалование в независимый административный орган, является наиболее важным. Фактически, наличие эффективного органа административного надзора является единственным фактором, отличающим успешность или отсутствие успеха у закона на практике. Иными словами, почти все режимы ПНИ, которые являются более эффективными на практике, пользуются преимуществами сильных и независимых надзорных органов. Есть много причин для этого, начиная с вопроса об обжаловании. Подавляющее большинство заявителей просто не имеют ни денег, ни времени, для того, чтобы обращаться в суды, таким образом, орган административного надзора является единственным способом, от которого они могут ожидать получение независимого рассмотрения своих запросов. Кроме того, в большинстве случаев эти органы имеют гораздо более широкие полномочия, чем просто рассмотрение жалоб, в том числе для выполнения ряда функций по продвижению.

В Кыргызстане органом, который больше всего напоминает независимый уровень обжалования, является Омбудсмен, учрежденный Законом об Омбудсмене.²¹ Омбудсмен является независимым административным органом, который занимается, в частности, вопросами, связанными с нарушением прав человека органами государственной власти. Поскольку право на информацию защищено Конституцией, оно входит в сферу компетенции Омбудсмента.

Другой вариант открыт для лиц, желающих подать жалобу в случае ненадлежащего применения Закона о ДКИ, который должен обратиться с жалобой к прокурору, обладающему общим мандатом по обеспечению соблюдения законности. Например, статья 3(1)(1) Закона о прокуратуре²² в качестве одной из своих функций: «Надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами». Вне дел, связанных с уголовными правонарушениями, которые не возникают в контексте жалоб со стороны заявителей на информацию, прокурор может провести расследование и, в случае нарушения закона, издать акт прокурорского реагирования и предоставить средство правовой защиты, который может включать в себя восстановление права, которое было нарушено. Эти приказы являются обязательными для исполнения государственными органами. Таким образом, этот вариант представляет собой интересную альтернативу обжалования Омбудсмену.

Отправной точкой в отношении независимого административного надзора за соблюдением законов о праве на информацию заключается в том, что опыт других стран ясно показывает, что гораздо предпочтительнее иметь

20 Закон Кыргызской Республики “Об основах административной деятельности и административных процедурах” от 31 июля 2015, № 210. Доступен по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111254>

21 Закон Кыргызской Республики “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики” от 31 июля 2002 года, № 136. Доступен по ссылке на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1093?cl=ru-ru> и на английском языке: <https://www.asiapacificforum.net/resources/law-136-akyikatchy-kyrgyz-republic/>

22 Закон Кыргызской Республики “О прокуратуре Кыргызской Республики” от 17 июля 2009 года № 224. Доступен по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202597>

специальный орган – например, комиссию по информации – которая будет выполнять эту функцию, а не просто поручать ее ранее существовавшему органу, будь то Омбудсмен, комиссия по правам человека или прокурор. Это связано с тем, что для этих других органов право на информацию будет лишь одним из нескольких вопросов, которые им придется решать. Наличие специального органа гарантирует, что он будет развивать необходимый опыт для решения этой проблемы и что он сможет играть как роль по продвижению, так и апелляционную роль по отношению к этому праву (см. ниже в разделе Меры продвижения).

Для целей последующего анализа в настоящем анализе основное внимание уделяется Омбудсмену, а не прокурору, потому что именно этот орган больше всего похож на независимый надзорный орган в области ПНИ. Это не следует воспринимать как комментарий к тому, какой из этих двух вариантов обжалования – перед Омбудсменом или перед прокурором – эффективнее, однако это просто способ обеспечить последовательную оценку в соответствии с рейтингом ПНИ.

Омбудсмен набирает сильные стороны по трем показателям Рейтинга ПНИ, относящимся к независимости. Некоторые условия снятия с должности членов, предусмотренные статьей 7 Закона об Омбудсмене, являются немного расплывчатыми, как, например, статья 7(9), в которой говорится о «неверном, непрофессиональном или не беспристрастном выполнении обязанностей», однако существуют строгие процедурные меры защиты от злоупотребления этими правилами. Омбудсмен также обладает эффективными полномочиями по расследованию обращений (в законе это называется «заявлениями и жалобами»). Тем не менее, в отличие от прокурора, полномочия Омбудсмена по предоставлению средств правовой защиты не очень ясны из закона, хотя следует полагать, что он, по крайней мере, может рекомендовать раскрытие информации. Кроме того, он ограничивается вынесением рекомендаций, в отличие от обязательных к исполнению актов прокурорского реагирования, это еще один контраст между его положением и положением прокурора.

Статья 10(1) Закона об Омбудсмене устанавливает условия, при которых Омбудсмен может рассматривать жалобу, и которые охватывают «действия, предпринимаемые органами государства... и их должностными лицами, или их действия нарушающие права и свободы, установленные законодательством Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой». Это кажется довольно широкой возможностью, но с точки зрения права на информацию было бы предпочтительнее, чтобы это было достаточно ясно, что оно охватывает любые действия или бездействия со стороны государственного органа, которые не соответствуют нормам законодательства, включая процедуры обработки запросов.

Статья 10 также устанавливает некоторые процедуры для рассмотрения жалоб. Тем не менее, эти процедуры являются относительно краткими по своему содержанию и не включают в себя общий срок, в течение которого должна проводиться обработка жалоб.

Лучшая практика в случае административного обжалования – возложить бремя доказывания на государственные органы, чтобы показать, что они действовали в соответствии с нормами Закона о ДКИ. Это вытекает из того факта, что право на информацию является правом человека и что государственный орган обычно находится в гораздо лучшем положении, чем заявитель. Например, если орган власти утверждает, что информация исключена, он может обосновать это, основываясь на содержании информации, тогда как заявителю, который не имеет доступа к этой информации, чрезвычайно трудно доказать, что она не является исключением. Закон об Омбудсмене, по-видимому, не касается вопроса бремени доказывания.

Наконец, лучшая практика заключается в том, чтобы надзорный орган имел право отдавать распоряжение государственным органам о введении структурных мер – например, назначение сотрудника по вопросам информации, улучшение ведения их документации или принятие протокола для обработки запросов – когда у них возникают общие проблемы при обработке запросов в соответствии с законом о ДКИ. Это также отсутствует в Законе об Омбудсмене.

На практике большинство респондентов, когда их спрашивали об обжаловании, не отвечали с особым энтузиазмом. Для журналистов это заняло бы слишком много времени, и им было легче просто обратиться к более высокопоставленному чиновнику, с которым он имел личную связь, чем возиться с апелляцией. Несколько респондентов указали, что внутренние апелляции были полезны, поскольку они помогли решить проблемы относительно легко и быстро, хотя один из них конкретно указал, что 95% этих жалоб не увенчались успехом. Почти никто не подал жалобу Омбудсмену, и было только несколько успешных обращений к прокурору.

Рекомендации:

- Следует рассмотреть возможность внесения изменений в закон с целью создания специального административного надзорного органа – такого как комиссия по информации – для рассмотрения жалоб, связанных с запросами на информацию, и осуществления общей пропагандистской роли в отношении права на информацию.
- Следует рассмотреть вопрос об установлении более точных и объективных по своему характеру оснований для отстранения Омбудсмана, для того, чтобы еще больше ограничить любую возможность злоупотребления этой возможностью.
- В законе должно быть четко указано, что Омбудсмен обладает полномочиями, по крайней мере, в контексте права на информацию, издавать обязательные распоряжения о средствах правовой защиты и о том, что он может распоряжаться широким спектром соответствующих средств правовой защиты, если государственные органы не соблюдают правила Закона о ДКИ.
- В законе должно быть четко указано, что основания для подачи жалобы в соответствии с Законом о ДКИ распространяются на любое несоблюдение норм данного Закона, связанных с подачей и обработкой запросов о предоставлении информации.
- В закон следует добавить более четкие процедуры, в том числе общие временные рамки, для рассмотрения жалоб.
- В законе следует четко указать, что при подаче жалобы на соответствующий государственный орган на него возлагается бремя доказывания того, что он действовал в соответствии с Законом о ДКИ.
- Закон должен прямо наделять надзорный орган полномочиями по изданию, обязательных к исполнению, актов в отношении государственных органов по принятию таких структурных мер, которые могут потребоваться для полноценной реализации обязанностей в отношении обработки запросов.

Индикатор	Максимум	Баллы	Статья
36 Закон предлагает внутреннее обжалование, которое является простым, бесплатным и осуществляется в пределах четких временных рамок (не более 20 рабочих дней).	2	2	35, Закон об административных процедурах
37 Заявители имеют право подать (внешнюю) апелляцию в независимый орган административного надзора (например, информационная комиссия или омбудсмен).	2	2	Закон об Омбудсмене, 1, 2, 10(1)
38 Член(ы) надзорного органа назначаются способом защищенным от политического вмешательства и имеет право на пребывание в должности, с целью защиты от произвольного увольнения (процедурно/по существу) после назначения.	2	2	Закон об Омбудсмене, 4, 6, 7
39 Надзорный орган отчитывается и имеет свой бюджет утвержденный парламентом, или существуют другие эффективные механизмы для защиты его финансовой независимости.	2	2	Закон об Омбудсмене, 11, 16

Индикатор	Максимум	Баллы	Статья
40 Существуют запреты на назначение лиц, имеющих сильные политические связи, в этот орган, и требования профессиональной опыта.	2	2	Закон об Омбудсмене, 4(1), (2), 6(7)
41 Независимый надзорный орган обладает необходимым мандатом и полномочиями для выполнения своих функций, в том числе для проверки секретных документов и инспекции помещений государственных органов.	2	2	Закон об Омбудсмене, 8, 12(3)
42 Решения независимого надзорного органа являются обязательными.	2	0	
43 При принятии решения по обжалованию независимый надзорный орган имеет право назначать соответствующие средства правовой защиты для заявителя, включая рассекречивание информации.	2	1	
44 Запрашивающие лица имеют право подать судебную апелляцию в дополнение к апелляции в (независимый) надзорный орган.	2	2	Административно-процессуальный кодекс, 110, Закон о прокуратуре
45 Апелляции (как внутренние, так и внешние) являются бесплатными и не требуют юридической помощи.	2	2	Закон об Омбудсмене, 10(11), (12)
46 Основания для внешней апелляции являются широкими (включая не только отказы в предоставлении информации, но также и отказы в предоставлении информации в запрошенной форме, административное молчание и другие нарушения сроков, взимание чрезмерных сборов и т. д.)	4	3	Закон об Омбудсмене, 10(1)
47 Существуют четкие процедуры, включая сроки, для рассмотрения внешних апелляций.	2	1	Закон об Омбудсмене, 10(9), (10), (16)
48 В процессе апелляции правительство несет бремя доказывания и должны показать, что они не действовали в нарушение правил.	2	0	
49 Внешний апелляционный орган имеет право накладывать соответствующие структурные меры государственному органу власти (например, проводить обучение или участвовать в улучшении управления записями).	2	0	
ИТОГО	30	21	

6. Санкции и меры защиты

Это категория RTI Рейтинга, где нормативно-правовая база Кыргызстана для ПНИ работает наименее удовлетворительно, набрав всего 2 балла из 8 возможных, или 25%. Что касается санкций за ограничение доступа к информации, то статья 36 Закона о ДКИ предусматривает, что должностные лица, нарушающие закон, несут «дисциплинарную, материальную, административную, гражданскую или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики». Несмотря на то, что это полезно, оно не соответствует подробному набору правил, определяющих, какое поведение влечет за собой санкции, например, препятствует доступу к информации или отказывается сотрудничать с сотрудником по вопросам информации. Статья 13(2) Закона об Омбудсмене содержит гораздо более конкретные нормы в случае отказа от сотрудничества с этим ведомством.²³

Несколько респондентов указали, что одной из слабых сторон системы является отсутствие четкой или эффективной системы наказания отдельных лиц, кто не соблюдает правила доступа к информации. Некоторые призывали к более строгим правилам и системам для этого.

Также нет положения, устанавливающего общую (ведомственную) ответственность органов государственной власти в целом за системное несоблюдение положений закона о ДКИ. Такая ответственность важна, поскольку системные сбои часто происходят не по вине отдельных должностных лиц, а являются результатом более общей внутриведомственной культуры, неправильно настроенных структур стимулирования или даже призывов со стороны старших должностных лиц не соблюдать закон. В таких случаях нецелесообразно и не эффективно просто налагать ответственность на отдельных лиц. Скорее, весь государственный орган должен нести ответственность.

Правовой режим также не обеспечивает защиту лиц, которые добросовестно раскрывают информацию. Это критически важная часть системы ПНИ, поскольку при отсутствии такой защиты должностные лица, скорее всего, будут беспокоиться о риске применения санкций за неправомерное раскрытие информации, даже если они сделали все возможное, чтобы правильно истолковать закон. Это особенно верно, если учесть, что и Закон о ДКИ (статья 5(5)), и многие другие законы, имеющие положения о секретности, имеют очень четкие положения об ответственности должностных лиц за раскрытие конфиденциальной информации. Другими словами, законодательная база очень четко определяет ответственность должностных лиц за неправильное раскрытие информации, но не обеспечивает никакой защиты тем, кто добросовестно раскрывает информацию.

Лучше всего, помимо защиты тех, кто добросовестно раскрывает информацию в соответствии с Законом о ПНИ, обеспечить защиту лиц, которые добросовестно раскрывают информацию с целью выявления неправомерных действий или серьезных проблем, связанных с недобросовестным управлением (информаторы). Это важный информационный предохранительный клапан, своего рода дополнение к приоритету общественного интереса, способствующее раскрытию этих типов информации высокой общественной значимости. Во многих странах эта форма защиты содержится в отдельном законе о защите информаторов. Кыргызстан имеет очень ограниченную форму этого вида защиты, в Законе о защите лиц, сообщающих о коррупции.²⁴ В идеале это должно быть обобщено, чтобы защитить тех, кто сообщает о гораздо более широком спектре проблем, такие как нарушение закона, недобросовестное управление, другие формы правонарушений, экологические проблемы и т. д..

Рекомендации:

- Следует установить более конкретный режим ответственности для должностных лиц, которые нарушают право на доступ к информации или препятствуют его реализации.
- Закон должен налагать прямую ответственность на государственные органы за общее (системное) несоблюдение или реализацию Закона о ДКИ.

²³ Закон об Омбудсмене, сноска 21.

²⁴ Закон Кыргызской Республики “О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях” от 28 января 2019 года № 19. Доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111829?cl=ru-ru>

- Лица, которые добросовестно раскрывают информацию в соответствии с законом, должны быть защищены от правовых или связанных с работой санкций.
- По крайней мере, базовая защита должна быть предусмотрена в Законе о ДКИ для лиц, которые раскрывают информацию о широком спектре видов правонарушений. В качестве альтернативы можно было бы принять полностью разработанный закон об информаторах.

Индикатор	Максимум	Баллы	Статья
50 Санкции могут быть наложены на тех, кто умышленно действует, чтобы подорвать право на информацию, в том числе путем несанкционированного уничтожения информации.	2	1	5(5), 36, Закон об Омбудсмене, 13(2)
51 Существует система решения проблемы государственных органов, которые систематически не раскрывают информацию или не выполняют свои функции (либо налагая на них санкции, либо требуя от них принятия мер по их исправлению).	2	0	
52 Независимый надзорный орган и его сотрудники получают юридическую неприкосновенность в отношении действий, предпринимаемых добросовестно при исполнении или выполнении каких-либо полномочий, обязанностей или функций в соответствии с Законом о ПНИ. Другим предоставляется аналогичный иммунитет для добросовестного раскрытия информации в соответствии с Законом о ПНИ.	2	0	
53 Существуют правовые меры защиты против наложения санкций на тех, кто добросовестно раскрывает информацию, которая раскрывает правонарушения (то есть информаторы).	2	1	Закон о защите лиц, сообщающих о коррупции
ИТОГО	8	2	

7. Меры продвижения

Нормативно-правовая база ПНИ в этой категории RTI Рейтинга работает умеренно, заработав 8 из 16 возможных баллов или 50%, что чуть ниже его общего среднего балла.

Несмотря на то, что Закон о ДКИ требует назначения «структурных подразделений» для обработки запросов, один из опрошенных предположил, что проблема заключается в том, что часто неясно, кто отвечает за обработку запросов на информацию. Это говорит о том, что, возможно, на практике не все государственные органы создали эти подразделения. Опрошенное должностное лицо высказало предположение о том, что в некоторых случаях место ответственности за ответ на запрос неясно из-за того, что информация находилась в удаленном месте или распределялась между различными подразделениями государственного органа.

Одна из проблем здесь заключается в том, что нет центрального органа, отвечающего за эту проблему, как указано выше в разделе Обжалование. Во многих странах эти органы играют ключевую роль в продвижении и пропаганде права, а также в рассмотрении жалоб. Но даже в отсутствие специализированного надзорного органа, занимающегося этим вопросом, эта роль все же может быть возложена на тот или иной центральный орган, например, на министерство, ответственное за информацию или за государственную службу.

В соответствии со статьей 34(1) Закона о ДКИ каждый государственный орган отвечает за работу с общественностью по повышению осведомленности о ПНИ. Формально это хорошая система и за это начисляются полные баллы в RTI Рейтинге. Однако на практике важно, чтобы каждый орган государственной власти прилагал усилия для повышения осведомленности общественности, это не избавляет от необходимости иметь центральный орган, несущий общую ответственность за усилия по повышению осведомленности общественности.

Большинство респондентов указали, что осведомленность общественности о праве на информацию очень низкая, при этом один из них утверждал, что даже журналисты не знают о нем. Один предположил, что граждане боятся делать запросы, а другой предположил, что большинство граждан не заинтересованы в этом. Почти никто из респондентов не знал о каких-либо публичных мерах по повышению осведомленности, хотя один упомянул, что он слышал о некоторых таких мерах. В таком случае, очевидно, что это та область, где необходимо предпринимать больше мер.

Статья 23(5) Закона о ДКИ призывает государственные органы хранить различные архивы, как для организации своих документов, так и для других записей, и чтобы представителям общественности было легче понять, какие типы документов у них имеются. Это полезно, но не представляет собой полностью разработанную систему управления информацией. Это начинается с того, что центральный орган принимает кодекс практики, устанавливающий стандарты управления записями. Но это также должно включать организацию обучения для наращивания потенциала государственных органов по применению этих стандартов. Кроме того, должна быть внедрена некоторая система для мониторинга эффективности в этой области и для рассмотрения случаев, когда государственные органы не соответствуют стандартам.

Несколько респондентов указали, что управление документацией и невозможность найти запрошенную информацию были проблемой. Идея улучшения оцифровки информации с вытекающими из этого преимуществами с точки зрения управления документооборотом, была упомянута несколькими респондентами, хотя можно отметить, что цифровизация также порождает проблемы с управлением записями (такие как непреднамеренное уничтожение - удаление - записей и вопросы аутентификации). Один из респондентов предположил, что препятствием на пути к цифровизации является ограниченность технических возможностей хранения данных в органах государственной власти.

Статья 25(5) требует, чтобы соответствующие субъекты составляли полный список правовых актов, действующих в стране. Лучшая практика состоит в том, чтобы распространить это обязательство на все государственные органы (т.е. потребовать от них вести полные списки всех хранящихся у них записей). Хорошей практикой является, по крайней мере, требовать от них публикации списков всех типов или категорий записей, которые они хранят. Хотя вышеназванная статья 23 (5) требует от государственных органов предпринять усилия для содействия заявителям в идентификации отдельных данных, она не имеет такого глубокого содержания, как призыв к публикации полного перечня всех документов, находящихся на хранении государственных органов.

Лучшая практика также заключается в том, что законодательство обязывает государственные органы проводить обучение своих сотрудников по вопросам ПНИ. Обучение должно начинаться с членов специализированной

информационной службы, которую должен создать каждый государственный орган для поддержки предоставления информации, в соответствии со статьями 30 и 33(1) Закона о ДКИ, но со временем он должен быть расширен, чтобы охватить, хотя бы некоторую подготовку для всех должностных лиц. Это не упоминается в правовой базе ПНИ.

Обучение было еще одной областью, в которой, по мнению многих респондентов, необходимо сделать больше, хотя некоторые считали, что это менее проблематично, а некоторые проводили различие между более старшими, опытными сотрудниками и недавно принятыми на работу должностными лицами. Один из респондентов высказал это в более широком контексте, о необходимости повышения профессионализма в целом в государственной службе. Один из респондентов призвал подготовить простое руководство, содержащее инструкции, как для запрашивающих лиц, так и для должностных лиц по составлению и реагированию на запросы.

В соответствии со статьей 34(2) Закона о ДКИ, дополненной статьей 1 Указа № 240,²⁵ каждый государственный орган должен ежегодно публиковать в средствах массовой информации отчет о том, что он сделал для реализации закона о ДКИ. Это, безусловно, положительный аспект. Однако, ни один орган не обязан публиковать центральный отчет, объединяющий всю эту информацию о состоянии реализации права на доступ к информации в целом. Статья 11 Закона об Омбудсмene требует, чтобы этот орган публиковал ежегодный отчет о своей деятельности, но нет никакого упоминания о специальном отчете или даже разделе этого отчета по ПНИ.

Рекомендации:

- Центральный орган должен нести общую ответственность за продвижение и развитие права на информацию, в том числе путем проведения мер по повышению осведомленности общественности. В идеале это должен быть специальный надзорный орган по ПНИ, но эта задача также может быть передана другому органу.
- Закон о ДКИ должен создать надлежащую систему управления записями, предусматривающую установление стандартов управления записями, проведение обучения по этому вопросу, а также системы мониторинга эффективности и рассмотрения случаев, когда государственные органы не соответствуют минимальным стандартам.
- Следует рассмотреть требование о том, чтобы государственные органы публиковали списки записей, которые они хранят, или, по крайней мере, категории или типы записей, которые они хранят.
- Каждый государственный орган должен обеспечивать надлежащую подготовку своих сотрудников по вопросам о ПНИ.
- Центральный орган должен ежегодно публиковать центральный отчет о том, что было сделано в целом во всех государственных органах для реализации права на информацию.

Индикатор	Максимум	Баллы	Статья
54 Государственные органы обязаны назначать должностных лиц (сотрудников по вопросам предоставления информации) или подразделения, на которые возложены определенные обязанности по обеспечению соблюдения ими своих обязательств по раскрытию информации.	2	2	30, 33(1), Указ, 1

25 Указ Президента Кыргызской Республики «О реализации Закона Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 8 мая 2007 года № 240. Доступен по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4605?cl=ru-ru>

Индикатор	Максимум	Баллы	Статья
55 Центральный орган, такой как комиссия по информации (член комиссии) или правительственный департамент, несет общую ответственность за продвижение права на информацию.	2	0	
56 Усилия по повышению осведомленности общественности (например, составление руководства для общественности или ознакомление с ПНИ в школах) должны предприниматься законом.	2	2	34(1), Указ, 1
57 Имеется система, в соответствии с которой устанавливаются и применяются минимальные стандарты управления записями.	2	1	23(5)
58 Государственные органы обязаны создавать и обновлять списки или реестры документов, которые находятся в их ведении, и обнародовать их.	2	0	23(5), 25(5)
59 Должны быть введены программы подготовки должностных лиц.	2	0	
60 Государственные органы обязаны ежегодно отчитываться о действиях, предпринятых ими для выполнения своих обязательств по раскрытию информации. Это включает в себя статистику по полученным запросам и тому, как они обрабатывались.	2	2	34(2), Указ, 1
61 Центральный орган, такой как комиссия по информации (член комиссии) или правительственный департамент, обязан представить сводный отчет законодательному органу о выполнении закона.	2	1	Закон об Омбудсмене, 11
ИТОГО	16	8	

Вестминстерский фонд за демократию
(Westminster Foundation for Democracy)
Artillery House, 11-19 Artillery Row, London, SW1P 1RT
🐦 @WFD_Democracy | 📘 @WestminsterFoundation
www.wfd.org