

**ОБСЕ**



**Представитель ОБСЕ по  
вопросам свободы средств  
массовой информации**

## **Комментарии к проекту Закона Кыргызской Республики «О свободе и гарантиях доступа к информации»<sup>1</sup>**

Дэвид Банисар  
Директор проекта «Свобода информации», Прайвеси интернэшнл<sup>2</sup>  
Сентябрь 2005 года

### **Введение**

Расширение доступа граждан к государственной информации является общепризнанным важным правом человека и административным рычагом совершенствования методов госуправления. Этим обеспечивается участие общественности в управлении государством, демократическая подотчетность органов власти и доверие общества к процессу принятия решений. Законы о праве доступа к информации приняли более 60 стран мира, в том числе почти все страны Западной и Центральной Европы<sup>3</sup>. В Центральной Азии процесс признания этого права находится в самом начале: некоторые шаги в этом направлении были предприняты в Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане.

Законопроект представляет собой большой шаг вперед, и его принятие и успешная реализация могут стать важнейшим достижением. Рекомендуется внести в закон небольшое количество изменений в целях сокращения потенциальных возможностей возникновения конфликтных ситуаций и совершенствования судопроизводства.

### **Преимущества свободы информации**

Возможность доступа к данным и информации органов государственного управления обеспечивает ряд преимуществ как органам власти, так и гражданам:

---

<sup>1</sup> В основе настоящего анализа лежат переводы проекта закона об информации, предоставленные автору в августе 2005 г.

<sup>2</sup> Веб-сайт: <http://www.privacyinternational.org/foi>

<sup>3</sup> См. David Banisar, Freedominfo Global Survey 2004. <http://www.freedominfo.org/survey.htm>

- **Демократическое участие и понимание.** Граждане могут более успешно принимать участие в демократических процессах, если они располагают информацией о деятельности и политике правительства. Информированность общественности о причинах принятия тех или иных решений позволяет расширить поддержку и снизить количество недоразумений и степень неудовлетворенности. Кроме того, это позволяет отдельным парламентариям эффективнее осуществлять свои надзорные функции.
- **Совершенствование процесса принятия решений на государственном уровне.** Решения, которые в конечном счете обнародуются, будут с большей долей вероятности иметь под собой объективные и оправданные основания, а степень доверия к правительству повысится, если известно, что решения являются предсказуемыми. Всемирный банк пришел к выводу, что «более прозрачные правительства лучше осуществляют свои функции в том, что касается широкого спектра показателей качества управления, таких как эффективность деятельности правительства, степень нормативно-правового регулирования, коррупция, учет мнений граждан и подотчетность обществу, верховенство закона, эффективность работы госаппарата, отказы от договоров, риски экспроприации и [объединенный индекс прозрачности и коррупции]»<sup>4</sup>.
- **Сокращение возможностей для коррупционной практики.** Законодательство о свободе информации представляет собой ключевой инструмент для борьбы с коррупцией. Использование гражданами и средствами массовой информации многих стран законов о свободе информации позволило выявить доселе остававшиеся неизвестными или игнорировавшиеся властями случаи коррупции. Конвенция ООН против коррупции и другие региональные антикоррупционные инструменты требуют от правительств в рамках их деятельности открывать для общественности все бóльшие объемы информации.
- **Возмещение ранее нанесенного вреда.** В странах, уже совершивших в недавнем прошлом переход к демократии, законы о свободе информации позволяют правительствам порвать с прошлым и дать возможность обществу, жертвам злоупотреблений и членам их семей лучше понять случившееся. Большинство стран Центральной Европы приняли законы, открывающие их гражданам и иным лицам доступ к документам бывшей тайной полиции.
- **Повышение эффективности функционирования государственных органов и совершенствование делопроизводства.** Законы о свободе информации позволяют также совершенствовать информационный оборот внутри самих органов власти. Чрезмерная секретность сокращает возможности правительственных ведомств по обмену информацией, а это отрицательно сказывается на эффективности работы. Из многих стран поступают сообщения о том, что введение в действие законов о свободе информации фактически позволило повысить координацию и усовершенствовать процесс разработки политики. Во многих странах принятие законов о свободе информации привело к заметному повышению качества делопроизводства, поскольку это

---

<sup>4</sup> Roumeen Islam, Do more transparent governments govern better? (World Bank 2003).  
[http://econ.worldbank.org/files/27369\\_wps3077.pdf](http://econ.worldbank.org/files/27369_wps3077.pdf)

стимулирует государственные ведомства пересматривать порядок их делопроизводства, чтобы привести его в соответствие с требованиями новых законов. Кроме того, право доступа к правительственным документам обеспечивает достоверность данных, а также то, что в основу решений не закладывается устаревшая информация.

## **Действующие правовые рамки доступа к информации**

Конституция Кыргызстана в настоящее время предоставляет гражданам ограниченное право доступа к касающейся их информации. Пункт 6 статьи 16 гласит, что «каждый имеет право знакомиться в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе, не являющимися государственной или иной защищенной законом тайной».

Поправки к Конституции, принятые Конституционным советом 9 июня 2005 года, ограничивают право доступа: из пункта 6 статьи 16 удалены положения о доступе к информации личного характера. Предлагаемые поправки в то же время расширяют доступ в других сферах, предоставляя гражданам право доступа к информации о финансовом обеспечении деятельности органов государственной власти из государственного бюджета на основании пункта 3 статьи 11, который гласит: «Финансовое обеспечение деятельности органов государственной власти из государственного бюджета осуществляется прозрачно, каждый гражданин имеет доступ к такой информации»<sup>5</sup>.

В настоящее время право доступа к информации регулируется принятым в 1997 году Законом Кыргызской Республики о гарантиях и свободе доступа к информации, в котором определены общие нормы доступа к информации и свободы слова<sup>6</sup>.

Законом устанавливается гарантированное право каждого на доступ к информации и определяются принципы «общедоступности, объективности, своевременности, открытости и достоверности». Запрос на получение информации оформляется в письменном виде. Государственные учреждения обязаны обеспечить каждому возможность бесплатного ознакомления с информацией, затрагивающей его права и законные интересы. Однако закон не определяет иных процедур или временных рамок для предоставления ответа. Согласно Закону о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, ответ на запрос на получение информации должен быть предоставлен в течение одного месяца.

В соответствии со статьей 138 Уголовного кодекса на официальных лиц, неправомерно отказывающих в доступе к информации или предоставляющих заведомо неполную или ложную информацию, может быть наложено наказание в виде штрафа в размере до 50 месячных окладов.

---

<sup>5</sup> Venice Commission, Draft Amendments to the Constitution of Kyrgyzstan Approved by the Constitutional Council on 9 June 2005, CDL(2005)055. 12 July 2005. [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL\(2005\)055-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL(2005)055-e.asp)

<sup>6</sup> Закон Кыргызской Республики о гарантиях и свободе доступа к информации, № 89 от 5 декабря 1997 года. [http://www.monitoring.kg/rus/pravo/pravo\\_09.html](http://www.monitoring.kg/rus/pravo/pravo_09.html)

Закон 1997 года также налагает ограничения на свободу слова. Средствам массовой информации запрещается разглашать государственные и коммерческие тайны, оскорблять религиозные чувства, распространять порнографию и сознательно распространять ложную информацию. Средства массовой информации обязаны проверять достоверность публикуемой информации и несут ответственность за свои публикации, если они недостоверны.

Закон 1997 года имел ограниченный эффект. Как отмечалось в декабре 2004 года в подготовленном Сетью по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой «Обзоре законодательной и институциональной базы для борьбы с коррупцией»,

Закон Кыргызской Республики о гарантиях и свободе доступа к информации предусматривает основные положения относительно доступа к информации. В принципе государство обязано предоставлять информацию по запросу (кроме информации, не подлежащей публичному раскрытию). Однако, как следует из Национального доклада, закон не содержит конкретных указаний на то, какая именно информация не подлежит публичному раскрытию. Подача гражданином заявления или жалобы в клеветнических целях влечет ответственность в соответствии с законодательством. Данная норма является излишне сдерживающей и содержит риск злоупотреблений, так как она может заставить людей воздержаться от подачи настоящих жалоб, особенно в тех случаях, когда им трудно доказать истинность своих утверждений<sup>7</sup>.

В докладе содержалось упоминание о законопроекте, находившемся на рассмотрении, и рекомендовалось более четко определить исключения и ограничить право официальных органов не предоставлять информацию.

В докладе о ходе выполнения Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), правительство сообщило, что продолжали иметь место проблемы доступа к информации:

Проблемным вопросом является не столько получение информации на запрос (пассивное информирование), сколько информирование общественности для принятия взвешенного решения (активное информирование). Недостаток финансовых средств, отсутствие четких процедур и незнание прав не позволяют обеспечивать эффективное информирование общественности<sup>8</sup>.

Организации гражданского общества также сообщают о проблемах с запросами о предоставлении информации в соответствии с законом, связанных с плохим знанием этого закона государственными чиновниками. Недавно проведенный опрос показал, что с законом знакомы менее половины чиновников<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой. Обзор законодательной и институциональной базы для борьбы с коррупцией. Кыргызская Республика. Обобщенная оценка и рекомендации. Приняты 14 декабря 2004 г. (Anti-corruption Network for Transition Economies December 2004 Review of Legal and Institutional Framework for Fighting Corruption, Summary of Assessment and Recommendations, 14 December 2004).

<sup>8</sup> Доклад об осуществлении, ECE/MP.PP/2005/18/Add.13, 8 апреля 2005 года.

<sup>9</sup> См. Alexander Kulinskyi, Access to Information in Kyrgyzstan: Society Expects Transparency from the Authorities in 21st Century Challenges for the Media in Central Asia: Dealing with Libel and Freedom of Information (OSCE 2005). См. также Almaz Kalet, Access to Information in Kyrgyzstan in Central Asia – In Defence of the Future: Media in Multi-Cultural and Multi-Lingual Societies (OSCE 2003).

## Международные обязательства

Будучи членом международного сообщества, Кыргызстан принял на себя обязательства по реализации мер, которые обеспечили бы открытость власти, вытекающие из ряда документов как рекомендательного, так и обязательного характера. Эти документы признают значимость доступа к информации как средства сокращения масштабов коррупции, защиты окружающей среды и прав человека и, что наиболее важно, совершенствования управления и демократии.

Ниже перечисляются некоторые конкретные договоры из числа заключенных Кыргызстаном, обязывающие его обеспечить более широкий доступ к информации:

### *ОБСЕ*

ОБСЕ уделяет большое внимание обеспечению доступа граждан и гражданского общества к правительственной информации как средству совершенствования методов управления и укрепления демократии и свободы средств массовой информации. В 2001 году Парламентская ассамблея выступила со следующей рекомендацией:

Настоятельно призывает государства-участники и институты ОБСЕ активизировать усилия по повышению транспарентности и подотчетности путем: оказания поддержки независимым и представляющим широкий спектр мнений средствам массовой информации; поощрения обнародования государственными официальными лицами, политическими партиями и кандидатами на выборные государственные должности сведений о своем финансовом положении; придания бюджетному процессу открытого характера с помощью эффективных систем внутреннего контроля и соответствующих систем управления финансами, а также представления финансовых отчетов и отчетов об исполнении.

В 2003 году Парламентская ассамблея приняла в Роттердаме резолюцию, в которой:

настоятельно призывает государства-участники совместно с гражданским обществом утверждать и поддерживать идеи подотчетности и транспарентности государственной власти, а также распространять надлежащую практику государственного управления.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации совместно со Специальным докладчиком ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение и Специальным докладчиком ОАГ по свободе слова заявили о том, что правительствам следует принять законы о свободе доступа к информации, поскольку они представляют собой важную составляющую права на свободу самовыражения<sup>10</sup>. К их числу относятся и минимальные стандарты законов о доступе.

---

<sup>10</sup> <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=1>

В сентябре 2004 года Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации призвал правительства стран Центральной Азии принять следующие меры в целях содействия свободе информации:

- Следует принять комплексные законы о свободе доступа к информации и обеспечить их должную реализацию.
- Следует обеспечить многосторонний контроль за соблюдением этих законов и стандартов силами парламентов, открытых для общественности парламентских комиссий, комиссий по проведению публичных слушаний и независимых уполномоченных по правам человека<sup>11</sup>.

*Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды*

Кыргызстан присоединился к Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) 1 мая 2001 года. Конвенция требует от государств-участников принять законы о доступе общественности к информации о состоянии окружающей среды.

*Конвенция ООН против коррупции*

Кыргызстан подписал Конвенцию ООН против коррупции 10 декабря 2003 года. Статья 10 Конвенции предлагает странам принять меры для усиления прозрачности. В ней странам рекомендуется:

[Принятие] процедур или правил, позволяющих населению в надлежащих случаях получать информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения.

В статье 13 странам предлагается расширить участие общественности в борьбе против коррупции. В статье рекомендуется ряд мер по обеспечению прозрачности, в том числе:

- (a) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процесс принятия решений;
- (b) обеспечение для населения эффективного доступа к информации.

*План действий по борьбе с коррупцией для стран Азии и Тихоокеанского региона.*

В ноябре 2001 года Кыргызстан официально поддержал разработанный Азиатским банком развития и Организацией экономического сотрудничества и развития План

---

<sup>11</sup> ОБСЕ, Душанбинская Декларация о клевете и свободе информации, 24 сентября 2004 года.  
[http://www.osce.org/documents/rfm/2004/09/3645\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2004/09/3645_ru.pdf)

действий по борьбе с коррупцией для стран Азии и Тихоокеанского региона<sup>12</sup>. Принцип 3 Плана действий гласит, что правительства обязуются:

Обеспечить общественности в целом и средствам массовой информации свободу получать и передавать информацию, в частности информацию о коррупции, в соответствии с законами данной страны и таким образом, чтобы это не отражалось негативно на эффективности оперативной деятельности администрации или не наносило какого-либо ущерба интересам правительственных органов и частных лиц, путем:

- разработки требований по предоставлению судебными органами и иными государственными органами информации общественности, включая сведения об усилиях по обеспечению целостности и подотчетности и по борьбе с коррупцией;
- реализации мер, обеспечивающих реальное право общественности на доступ к соответствующей информации.

#### *Стамбульский План действий по борьбе с коррупцией*

В ноябре 2003 года Кыргызская Республика, будучи членом Сети по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой, присоединилась к Плану действий по борьбе с коррупцией для Азербайджана, Армении, Грузии, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Таджикистана и Украины (Стамбульский План действий по борьбе с коррупцией). Принцип 3 соглашения гласит, что правительства обязуются:

Обеспечить доступ общественности к информации, в частности информации о коррупции, посредством разработки и применения:

- требований по предоставлению общественности информации, включая сведения об усилиях правительств по обеспечению правомерности, честности, гражданского контроля и предотвращения коррупции в их деятельности, а также о результатах конкретных дел, материалов и других сообщений о коррупции;
- мер, обеспечивающих свободу общества в целом и СМИ на запрос и получение соответствующей информации, относящейся к мероприятиям по профилактике и борьбе с коррупцией;
- информационных систем и баз данных, касающихся коррупции, факторов и обстоятельств, которые способствуют ее проявлению, а также мер, предусмотренных в правительственных и иных государственных программах/планах для ее предупреждения, с тем чтобы эта информация была доступна общественным и иным неправительственным организациям, другим организациям гражданского общества.

## **Комментарии к содержанию проекта Закона о свободе и гарантиях доступа к информации**

---

<sup>12</sup> ADB OECD Anti-Corruption Initiative, Anti-Corruption Action Plan for Asia and the Pacific. <http://www1.oecd.org/daf/asiacom/ActionPlan.htm>

## **Общие замечания о структуре проекта Закона**

В общем и целом законопроект соответствует международным нормам и в случае успешной реализации весьма существенно расширит доступ к информации в Кыргызской Республике и определит стандарты для других государств Центральной Азии. В частности, далекоидущие положения о доступе к информации, находящейся в распоряжении сторон – частных лиц, если такая информация представляет интерес для данного лица, в настоящее время содержатся только в Законе Южно-Африканской Республики о содействии доступу к информации.

В некоторых областях внесение поправок позволило бы существенно расширить доступ. К числу таких поправок относятся уточнение прав пользователей, сокращение круга исключений, сокращение сроков представления ответа, усовершенствование процедуры запроса и улучшение надзора.

## **Ограничение круга пользователей – гражданство и законный интерес**

В проекте имеет место ряд несоответствий относительно того, кто имеет право доступа, и их необходимо прояснить. В начальных положениях проекта содержится позитивное утверждение о том, что его цель – предоставить право доступа к информации для всех. В пункте 1 статьи 1 указывается, что одна из целей Закона – «гарантировать каждому право на получение информации и обеспечить эффективный механизм защиты такого права». Однако в проекте имеет место ряд несоответствий относительно того, кто имеет право доступа, а также относительно требований наличия законного или личного интереса.

В статье 2 «право доступа к информации» определяется как «право каждого *гражданина* свободно запрашивать и получать информацию от органов государственной власти...». Законопроект несколько непоследователен, так как в одних случаях имеется упоминание о «каждом», а в других – о гражданах, но не говорится о более широком праве доступа для всех лиц и организаций.

В большинстве стран к числу пользователей относятся граждане, резиденты, не имеющие гражданства, неформальные объединения и юридические лица (в том числе организации средств массовой информации и группы гражданского общества) и нерезиденты, такие как исследователи и зарубежные средства массовой информации. Оптимальным является подход, который в настоящее время почти повсеместно принят в законах о свободе доступа к информации в разных странах мира и который позволяет обращаться с запросами любому лицу вне зависимости от гражданства или места жительства.

Проект непоследователен также и в отношении требования о том, что, прежде чем подать запрос, лицо обязано продемонстрировать наличие законного интереса. В то время как заявленной целью законопроекта является предоставление доступа к информации всем лицам, в пункте 1 статьи 5 указывается, что «право доступа гарантируется всем *заинтересованным* лицам», что, как правило, означает необходимость продемонстрировать наличие законного интереса. В противоположность этому в следующей строке заявлено: «*Каждое* лицо имеет право



на свободный доступ к информации, включая право на доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов». И наконец, пункт 2 статьи 5 вносит дальнейшую путаницу в ситуацию, указывая, что «любое заинтересованное лицо, обращающееся в государственный орган с запросом о предоставлении информации, имеет право...» (курсив наш).

Если в статье 5 действительно содержится требование о наличии законного интереса, это серьезно подрывает эффективность закона с точки зрения обеспечения подотчетности органов государственной власти и ослабляет закон в сравнении с международными стандартами. Во многих случаях это будет препятствовать отдельным лицам и организациям в подаче запроса на информацию и серьезно затруднит доступ к сведениям по многим важным проблемам (например, по вопросам борьбы с коррупцией).

Подобный подход не нашел поддержки примерно в 60 национальных законах о свободе информации и в тысячах местных и провинциальных законов, принятых в разных странах мира. Все они единодушно отказываются от требования о том, что податель запроса обязан продемонстрировать наличие заинтересованности, прежде чем ему будет предоставлена возможность запросить информацию. Это идет вразрез и с традиционной политикой Совета Европы. Комитет министров вынес в 1981 году следующую рекомендацию: «В доступе к информации не может быть отказано под предлогом того, что обратившееся за информацией лицо не имеет особых интересов в данной области»<sup>13</sup>, и подтвердил свою позицию в рекомендации 2002 года, в которой говорится: «Лицо, запрашивающее официальный документ, не должно обязательно указывать причины, по которым оно желает получить доступ к этому документу»<sup>14</sup>.

Кроме того, данное положение не соответствует также международным обязательствам, таким как Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). Статья 4 гласит:

Каждая Сторона обеспечивает, чтобы, при условии соблюдения последующих пунктов настоящей статьи, государственные органы в ответ на просьбу о предоставлении экологической информации предоставляли общественности, в рамках национального законодательства, такую информацию, включая, при наличии запроса и в соответствии с подпунктом b ниже, копии фактической документации, содержащей или включающей такую информацию: а) без необходимости формулировать свою заинтересованность (подчеркнуто нами).

Если подобное не входит в цели данного раздела, об этом следует четко заявить, в противном случае это может стать источником непонимания для официальных лиц, которые, возможно, недостаточно знакомы с законом, и позволит им выдвинуть

---

<sup>13</sup> Рекомендация № R (81) 19 Комитета министров государствам-участникам относительно доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств (Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information Held by Public Authorities). [http://www.coe.int/T/e/legal\\_affairs/Legal\\_co-operation/Administrative\\_law\\_and\\_justice/Texts\\_&\\_Documents/Recommendation\(81\)19.asp](http://www.coe.int/T/e/legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Recommendation(81)19.asp)

<sup>14</sup> Совет Европы, Рекомендация Rec (2002)2 Комитета министров государствам-участникам о доступе к официальным документам (Council of Europe, Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents), 2002. [http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted\\_texts/recommendations/2002r2.htm](http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm)

подобные требования, даже если это противоречит заявленной политике правительства.

### *Рекомендации*

- *В законопроект следует внести поправки, направленные на обеспечение доступа всем лицам и организациям, а не только гражданам.*
- *Следует уточнить положения статьи 5, имея в виду обеспечить право доступа всем лицам, а не только имеющим законный интерес.*

## **Исключения**

В статьях 8–13 перечислены исключения из права на доступ к информации. Они касаются защиты неприкосновенности частной жизни, деловой информации, конфиденциальной информации, правоохранительных и судебных органов, обороны и безопасности и экономических интересов государства.

В общем и целом, большинство исключений соответствуют международным стандартам, например разработанной Советом Европы Рекомендации 2002(2) о доступе к официальным документам<sup>15</sup>. Тем не менее некоторые исключения следовало бы пересмотреть, чтобы исключить их чрезмерно широкое применение. Кроме того, ограничения следует рассмотреть с точки зрения обеспечения общественных интересов, чтобы обеспечить предоставление информации, представляющей особый интерес для общественности, даже если можно доказать, что это причиняет вред.

### *Иммунитет – статья 10*

Что касается исключений, то больше всего вопросов вызывает статья 10 об «установленном законом иммунитете». В ней говорится:

Государственное учреждение вправе отказаться сообщить, обладает ли оно запрашиваемым документом, или отказать в предоставлении информации, если такая информация в соответствии с законом не подлежит использованию в рамках судопроизводства (например, данные оперативно-розыскного характера, сведения о секретных информаторах и т. п.), если только учреждение, обладающее иммунитетом, не отказывается от него.

Этот раздел вызывает вопросы, поскольку нечеткость понятия «иммунитет», не имеющего в законе иного определения, позволяет затруднить информационный доступ даже в тех областях, в отношении которых могут быть применены другие ограничения, но, тем не менее, позволяет предоставить информацию.

---

<sup>15</sup> Рекомендация Rec (2002)2 Комитета Министров государствам-участникам о доступе к официальным документам. Принята Комитетом Министров 21 февраля 2002 года (Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, Adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002).

Более уместно было бы заменить данный раздел новым, в котором были бы конкретно перечислены категории не подлежащей предоставлению информации (с учетом возможного ущерба), которые в настоящее время не указываются в других статьях.

### *Секретная информация – статья 31*

Не будучи включенным в перечень исключений, подпункт 1 пункта 1 статьи 31 позволяет отказать в удовлетворении запроса, если «запрашиваемая информация частично содержится в документах, которые в соответствии с законами и нормативными актами Кыргызской Республики и с настоящим Законом были признаны секретными или конфиденциальными».

Подобное исключение избыточно и контрпродуктивно. Информация, на которую распространяется это исключение, должна и так уже подпадать под прочие положения об исключениях, такие как статья 12 об обороне или национальной безопасности. При этом статья 12 содержит ограничительную меру – необходимость доказать, что предоставление доступа к информации нанесет ущерб интересам обороны или национальной безопасности, – а решения об отказе могут быть обжалованы и подлежат надзору. Напротив, широко распространено мнение, что Закон о государственной тайне является нечетким и чрезмерно широким в плане толкования, представляет собой наследие эпохи гораздо большей секретности и налагает существенные ограничения на свободу информации, а значит, его следует отменить или внести в него существенные поправки.

Было бы целесообразнее обеспечить, чтобы вся информация, в предоставлении которой отказывается, подпадала под положения об исключениях в законе о доступе к информации. Подобный подход применяется во многих странах, в том числе в Соединенных Штатах Америки, Соединенном Королевстве, Канаде, Австралии и Новой Зеландии. Если к числу секретных необходимо отнести и другие категории информации, следует расширить статью 12 и другие статьи об исключениях, внося в них эти категории.

### *Неприкосновенность частной жизни – статья 8*

Еще один раздел, нуждающийся в дальнейшем уточнении, – это статья 8 о неприкосновенности частной жизни. Статья 8 гласит, что в предоставлении документа может быть отказано, если в нем содержатся сведения личного характера. Сведения личного характера определены в статье 2 как «сведения о ныне живущем лице, личность которого может быть установлена по этим сведениям». К числу исключений относятся случаи, когда лицо дало свое согласие, когда оно скончалось более 20 лет назад, когда доступ предоставляется законному представителю такого лица и, что важнее всего, если речь идет о нынешнем или бывшем государственном чиновнике и выполнении им своих функций.

Нынешнее определение может толковаться чрезмерно широко и может быть распространено на многие сферы, представляющие общественный интерес, такие как имена должностных лиц компаний, встречающихся с государственными чиновниками, чтобы просить об отступлении от норм в особых случаях, объемы сельскохозяйственных и иных субсидий, предоставляемых компаниям, владельцами

которых являются частные лица или семьи, а также решения судебных и административных органов, представляющие интерес для общественности.

В общем и целом, это исключение не предполагает, что основанием для непредоставления информации может быть возможный ущерб для частной или семейной жизни. Крайне важно провести анализ возможного вреда, чтобы исключить отказ в предоставлении информации, которая не наносит существенного ущерба. Это четко признается в отношении других предусмотренных в законопроекте исключений и должно также действовать и в отношении данного исключения. В индийском Законе о праве на информацию указано, что исключение в связи с защитой неприкосновенности частной жизни может применяться только в отношении:

информации, представляющей собой информацию личного характера, раскрытие которой не имеет отношения к какой-либо общественной деятельности и не представляет общественного интереса или же составит недопустимое вмешательство в частную жизнь человека, если только Национальный уполномоченный по общественной информации, или Уполномоченный по общественной информации штата, или апелляционная инстанция не сочтут, что подобная информация может быть разглашена, поскольку ее раскрытие оправдано серьезным общественным интересом.

В ирландском Законе о свободе информации информация личного характера определяется как «известная только данному лицу или членам его семьи или его друзьям» или является конфиденциальной<sup>16</sup>. В 12 пунктах Закона перечислены примеры информации личного характера, к числу которой относится «история образования, болезни, психиатрической или психологической помощи», финансовые дела, религия, налоговый и идентификационный номера. В трех обширных параграфах приводятся примеры того, что не является информацией личного характера, в том числе деятельность в качестве должностного лица государственного учреждения, работа по контракту по оказанию общественных услуг и мнение человека о государственном учреждении.

#### *Необходимость проведения анализа с точки зрения общественного интереса*

Применительно ко всем этим исключениям в законе следует предусмотреть анализ с точки зрения общественного интереса, в соответствии с которым предоставление информации является обязательным, даже если это может нанести ущерб, – в случаях, когда для общественности важнее узнать эту информацию. Сюда относятся случаи ущерба и риска для окружающей среды (о которых в настоящее время речь идет только в статье 13), злоупотреблений, коррупции и совершенствования качества управления и участия общественности. Например, в молдавском Законе о доступе к информации указывается, что исключения могут применяться только в случаях, когда «ущерб, наносимый законным правам и интересам, превышает общественного интереса к ознакомлению с информацией».

В ирландском Законе 1998 года о свободе информации содержится требование об оценке степени общественного интереса в каждом случае предоставления информации. Ирландский Уполномоченный по информационным делам в ходе рассмотрения ряда

---

<sup>16</sup> Freedom of Information Act 1998, S. 2

дел установил критерии, которых следует придерживаться при определении степени общественного интереса к вопросу:

- общественный интерес с точки зрения возможности физических лиц осуществлять свои права в соответствии с законом о свободе информации, для того чтобы лучше понять причины, лежащие в основе действий правительственного учреждения;
- общественный интерес с точки зрения представителей общественности, желающих знать, как государственное учреждение обеспечивает, чтобы его решения основывались на принципе соотношения цены и качества;
- общественный интерес с точки зрения представителей общественности, желающих знать, как государственное учреждение исполняет свои функции, особенно в ситуации, когда решение отражается на положении нынешних сотрудников этого учреждения и членов их семей; а также
- общественный интерес с точки зрения обеспечения открытости, прозрачности и подотчетности в отношении расходования государственных средств<sup>17</sup>.

### *Рекомендации*

- *Изъять статью 10 об исключении в силу установленного законом иммунитета и заменить ее статьей с конкретным указанием сфер, подлежащих защите.*
- *Снять исключение, предусмотренное в подпункте 1 пункта 1 статьи 31.*
- *Ограничить исключения, связанные с обеспечением неприкосновенности частной жизни, в случаях, не связанных с вторжением в частную жизнь человека, например в отношении деловых интересов или расходования государственных средств.*
- *Предусмотреть в отношении всех исключений требование проведения анализа с точки зрения ущерба и общественного интереса.*

## **Сроки предоставления информации**

Еще одна сфера, где законопроект необходимо усовершенствовать, – это сокращение времени, отведенного государственными органам для ответа на запрос. Согласно статье 26, государственному органу или частной организации отводится 30 дней для ответа на запрос. Этот срок может быть продлен еще на один календарный месяц. Это намного дольше сроков, предусмотренных международными стандартами.

Сроки, предусмотренные в других странах СНГ и Центральной и Восточной Европы, гораздо короче. Например, согласно молдавскому Закону о доступе к информации, государственный орган должен дать ответ в течение 15 дней, и еще 5 дней даются дополнительно, если запрашиваемая информация является существенной или если необходимы дополнительные консультации. В Армении властям предоставляется всего 5 дней. В Болгарии в их распоряжении имеется 14 дней, и этот срок может быть

---

<sup>17</sup> Дело 031109 - Ms Madeleine Mulrennan and the Department of Education and Science

продлен еще на 10 дней. В Румынии властям на ответ дается 10 дней, а максимальный срок не должен превышать 30 дней. В Венгрии в распоряжении властей имеется не более 15 дней. Совет Европы рекомендует «своевременно рассматривать» запросы о предоставлении информации.

Подобные сроки неоправданно затягивают предоставление информации. Отсутствует объяснение причин, по которым правительство Кыргызстана может действовать гораздо медленнее, нежели это предусмотрено международной практикой.

Наилучшая практика состоит в том, чтобы ответ предоставлялся немедленно или как можно скорее. Чрезмерное затягивание сроков может помешать достижению целей, которые ставились перед законом о свободе информации, поскольку не позволит получить информацию тогда, когда она важна для того, кто ее запрашивает, например для использования ее в процессе других консультаций или при принятии решений. Помимо этого, недавние исследования показали, что государственные ведомства отвечают быстрее, если предусмотрены более короткие сроки предоставления ответа, поскольку в этом случае они придают приоритетное значение запросу<sup>18</sup>.

#### *Рекомендация*

- *Сократить сроки ответа на запрос до 10 дней.*

## **Формы запроса**

В главе 4 законопроекта определяется порядок подачи запросов. Пунктом 1 статьи 22 предусмотрено, что запрос может подаваться устно, по телефону, в письменном виде или в электронной форме, посредством электронной почты или факса. Это соответствует наилучшей практике по международным стандартам.

Однако в пункте 2 статьи 22 говорится, что «ответ на запрос дается в той же форме, в какой подавался запрос». В пункте 2 статьи 30 указано, что для ответа на запрос, поданный посредством электронной почты, требуется новая процедура, если документов в электронном виде не существует, а в пункте 3 статьи 30 говорится, что ответ на запрос, поступивший по факсу, ограничивается разумным количеством страниц. Подобная формулировка крайне необычна, и ее аналогов нет ни в одном законе о свободе доступа к информации. Представляется, что таким образом создаются излишние барьеры в отношении порядка подачи и обработки запросов и тем самым уменьшается полезность той информации, которая должна быть получена.

Лучшим представляется широко используемый в разных странах мира подход, когда лицо может подавать запрос в любой форме и имеет право определять, в каком виде оно хотело бы получить ответ, если он будет дан.

---

<sup>18</sup> Open Society Justice Initiative, Access to Information Monitoring Tool: report from a five-country pilot study. September 2004. [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file\\_id=14972](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=14972)

Еще одно необычное положение находим в статье 25, где речь идет о требованиях к письменным запросам. Пункт 2 статьи 25 требует, чтобы податель запроса указывал в нем дату своего рождения, место работы и должность. Поскольку, как представляется, закон не требует наличия юридической или личной заинтересованности при подаче запроса на предоставление информации, подобные данные не являются, как кажется, необходимыми. Их следует запрашивать лишь в случаях, когда лицо запрашивает персональную информацию о себе или об организации, будучи ее представителем.

### *Рекомендации*

- *Предоставить пользователям возможность подавать запрос в любой форме и требовать предоставления информации в любой форме.*
- *Снять содержащееся в статье 25 требование о предоставлении информации личного характера, не являющейся необходимой.*

## **Контроль**

Пунктом 2 статьи 40 предусмотрено, что жалобы на действия или решения официальных лиц могут подаваться Уполномоченному по правам человека. В более чем 20 странах Уполномоченные по правам человека играют важную роль в рассмотрении жалоб на отказ в предоставлении информации. Однако роль Уполномоченного по правам человека может быть несколько ограничена из-за отсутствия достаточных юридических полномочий или нехватки средств.

Признавая это, многие законы о свободе информации специально предоставляют Уполномоченному по правам человека дополнительные полномочия и возлагают на него дополнительные обязанности не только по рассмотрению отдельных дел, но и для действий в качестве органа защиты и контроля за обеспечением доступа к информации. Наиболее важно право Уполномоченного принимать решения, имеющие обязательную силу для органов государственной власти.

Все больше и больше стран создают новые органы – Комиссии по информации, – на которые возлагаются эти обязанности. Подобные органы созданы в Словении, Сербии, Эстонии, Латвии, Швейцарии, Венгрии, Бельгии, Франции, Ирландии, Канаде, Индии, Мексике, Германии, Великобритании и Таиланде. В некоторых странах, например в Ирландии, Уполномоченный по правам человека является также Уполномоченным по вопросам свободы информации. В Венгрии, Швейцарии, Эстонии, Латвии, Германии, Мексике и Великобритании на Уполномоченного по вопросам свободы информации возложена также обязанность контролировать защиту данных личного характера.

Уполномоченный по правам человека или Комиссия по информации могут также сыграть важную роль в оказании поддержки как государственным органам, так и общественности в реализации закона о свободе информации. Как правило, эти органы выполняют несколько функций: пропагандируют надлежащую практику, защищают интересы граждан и улаживают споры. Как правило, в их функции входят:

- *Связи с общественностью.* Эти органы обычно играют роль посредника между общественностью и правительственными органами. Они могут также проводить публичные семинары и практикумы по связанным с законом проблемам для официальных лиц и издавать брошюры, руководства и другие материалы, знакомящие общественность с тем, как можно воспользоваться законом. В Мексике Федеральный институт обеспечения доступа к общественной информации (ИФАИ) создал электронную систему для подачи запросов в органы исполнительной власти через Интернет (SISI)<sup>19</sup>.
- *Разработка норм и правил.* В некоторых странах этим органам даны полномочия по отдельности или совместно разрабатывать своды норм и правил, другие руководства по применению закона.
- *Рекомендуемое применение исключений.* Эти органы могут разрабатывать инструкции или нормы и правила относительно того, как, по их мнению, следует применять исключения. Это дает государственным органам представление о том, как будут рассматриваться их решения, и содействует последовательности в применении закона в разных правительственных структурах.
- *Доклады о ходе выполнения.* Эти органы могут в официальном или неофициальном порядке отслеживать ход работы каждого подразделения правительства по выполнению закона и давать рекомендации по наилучшей практике. После принятия закона они могут потребовать представления отчетов о состоянии дел и статистических данных и проводить аудиты и исследования. В Канаде Комиссия по информации начала в 1999 году издавать «карточки-извещения» о деятельности некоторых федеральных органов, для которых были характерны серьезные проблемы в плане своевременного предоставления ответов, что позволило кардинальным образом улучшить качество работы некоторых из этих органов<sup>20</sup>.

*Рекомендация:*

- *Следует подробнее изложить в законе полномочия Уполномоченного по правам человека или другого подобного органа. В их число должно входить право издавать имеющие обязательную силу решения и осуществлять независимый контроль за деятельностью государственных органов.*

## **Заключение и рекомендации**

Законопроект представляет собой в высшей степени обнадеживающий шаг вперед. В целом он соответствует международным стандартам. Принятие законопроекта позволит Кыргызстану выполнить свои международные обязательства и обеспечить большую подотчетность органов власти и дальнейшее развитие демократического общества. Законопроект следует принять и реализовать как можно скорее.

***Резюме рекомендаций:***

<sup>19</sup> SISI. <http://www.informacionpublica.gob.mx/>

<sup>20</sup> См. <http://www.infocom.gc.ca/publications/cards-e.asp>



- *В законопроект следует внести поправки, направленные на обеспечение доступа всем лицам, а не только гражданам.*
- *Следует уточнить положения статьи 5, имея в виду обеспечить право доступа всем лицам, а не только имеющим законный интерес.*
- *Изъять статью об исключении в силу установленного законом иммунитета и заменить ее статьей с конкретным указанием сфер, подлежащих защите.*
- *Снять исключение, предусмотренное в подпункте 1 пункта 1 статьи 31.*
- *Ограничить исключения, связанные с обеспечением неприкосновенности частной жизни, в случаях, не связанных с вторжением в частную жизнь человека, например в отношении деловых интересов или расходования государственных средств.*
- *Предусмотреть в отношении всех исключений требование проведения анализа с точки зрения ущерба и общественного интереса.*
- *Предоставить пользователям возможность подавать запрос в любой форме и требовать предоставления информации в любой форме.*
- *Снять содержащееся в статье 25 требование о предоставлении информации личного характера, не являющейся необходимой.*
- *Следует подробнее изложить в законе полномочия Уполномоченного по правам человека или другого подобного органа. В их число должно входить право издавать имеющие обязательную силу решения и осуществлять независимый контроль за деятельностью государственных органов.*