



РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

ИТОГИ ПРОЕКТА
ПО ИССЛЕДОВАНИЮ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ,
ПРЕДОСТАВЛЯЕМОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ
ОРГАНАМИ

АСТАНА
2008



«Р

»

Подписано в печать: 11.12.2008 Тираж: 110 экз.

Отпечатано в типографии ПА «GalaGraphics», г.Павлодар

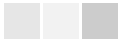


	Введение	----- 7
ГЛАВА I.	Анализ законодательства Республики Казахстан в области доступа к информации	----- 9
1.1.	Нормативные правовые акты РК, регламентирующие доступ граждан и юридических лиц к информации	----- 10
1.2.	Порядок рассмотрения обращений	----- 30
1.3.	Секретная информация	----- 44
1.4.	Выводы	----- 50
ГЛАВА II.	Анализ ситуации по предоставлению информации государственными органами республиканского уровня	----- 54
ГЛАВА III.	Анализ ситуации по предоставлению информации государственными органами областного и городского уровней	----- 62
ГЛАВА IV.	Доступ общественности к информации: результаты социологического исследования	----- 69
	Заключение	----- 76
	Приложения	----- 87



Данный доклад о ситуации с реализацией права на доступ к информации в Республике Казахстан подготовлен по итогам проекта «Влияние общественности на государственный подход к реализации права граждан на доступ к информации», осуществленном при поддержке Фонда Сорос-Казахстан.

Разработчики и непосредственные исполнители проекта – общественные фонды «MEDIALIFE» (г. Караганда) и «Десента» (г. Павлодар) выражают искреннюю признательность Фонду Сорос-Казахстан, благодаря которому реализация данного проекта оказалась возможной. Также своим региональным партнерам, которые исполняли отдельные части проекта в разных областях Казахстана: СКФ «Зубр» (г. Усть-Каменогорск), ОО «Намыс» (г. Алматы), ОО «Центр анализа и прогнозирования» (г. Атырау).



Общественные фонды «MEDIALIFE» и «Десента» выражают также признательность государственным органам и их отдельным представителям, которые принимали участие в реализации проекта, а именно: акиму Карагандинской области Нигматулину Нурлану Зайруллаевичу и всем управлениям и департаментам Карагандинской области за оказание содействия в размещении информационных плакатов в государственных органах о праве каждого на доступ к информации; управлению внутренней политики Павлодарской области, а также всем государственным органам Павлодарской области, оказавшим содействие в проведении социологического исследования.

Общественные фонды «MEDIALIFE» и «Десента» также выражают благодарность всем тем, кто оказал дополнительную помощь и содействие в реализации данного проекта: социологам, юристам, интервьюерам, а также гражданам, принявшим участие в масштабном социологическом исследовании и обратившимся в общественные приемные и по телефонам «горячей линии».



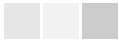
Право граждан и юридических лиц на доступ к информации является одним из основополагающих конституционных прав, кроме того, это один из важнейших критериев, по которым можно оценить прозрачность процессов принятия решений органами государственной власти, их подотчетность и ответственность перед населением, а также уровень демократизации общества.

Данный доклад является итоговым продуктом широкомасштабного исследования, проведенного двумя НПО Казахстана – общественными фондами «MEDIALIFE» и «Десента», охватившего географически все области страны, а также два города республиканского значения – Астану и Алматы.

В своей практике упомянутые организации

регулярно сталкивались и, к сожалению, продолжают сталкиваться с ситуациями, когда та или иная информация, которую можно получить только в государственных органах, фактически не предоставляется. До реализации этого проекта у обоих фондов накопилось большое количество примеров из практики, когда право на доступ к информации нарушалось или ограничивалось. Поэтому проект по исследованию доступа к информации должен был ответить на несколько вопросов:

- Насколько соблюдается право граждан и организаций в Казахстане на доступ к информации?
- Позволяет ли действующее законодательство Республики Казахстан полностью реализовать это право?
- Какие органы являются наиболее открытыми, умеют работать с обращениями и запросами, а какие – наоборот, препятствуют свободному получению открытой информации?



Методология исследования включала в себя следующие мероприятия:

- направление письменных запросов / обращений во все государственные органы республиканского значения (всего 24 органа) и подавляющее большинство ключевых местных государственных органов, расположенных в областных центрах и городах Астана и Алматы (в каждом регионе по 14 государственных органов);
- мониторинг предоставленных ответов на запросы;
- проведение социологического исследования в четырех регионах Казахстана (г.Алматы, г.Атырау, г.Усть-Каменогорск, г.Павлодар);
- проведение дискуссии с фокус-группой (представители государственных органов в Карагандинской и Павлодарской областях);
- сбор информации посредством работы телефонов доверия в Карагандинской и Павлодарской областях;
- анализ законодательства Республики Казахстан в сфере доступа к информации; обработка и обобщение полученных данных, составление итогового аналитического отчета.

Представленный отчет включает в себя свод обобщенных данных, аналитические выводы и итоговые рекомендации.



I.

Целью данного анализа являлось проведение комплексной экспертизы законодательства Республики Казахстан в части защиты и регламентации права физических и юридических лиц на доступ к информации.

Вопросы, поставленные для юридической экспертизы:

1. какие нормативные правовые акты Республики Казахстан регламентируют доступ граждан к информации;
2. основные требования, установленные законодательством Республики Казахстан к порядку оформления обращений физических и юридических лиц;
3. каков порядок рассмотрения обращений физических и юридических лиц государственными органами;
4. какую информацию законодательство относит к секретной, порядок отнесения информации к закрытой.



1.1.

Отвечая на первый вопрос, мы обратились к действующему законодательству Республики Казахстан. Право на доступ к информации относится к числу конституционных прав: пункт 3 статьи 18 Основного закона предусматривает норму, в соответствии с которой «государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации». В пункте 2 статьи 20 Конституции также закреплено право каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом.

Нормативным правовым

актом, который детализирует механизм реализации права на доступ к информации, является Закон Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» от 12 января 2007 года № 221-III (далее - закон). Данный закон устанавливает общий порядок рассмотрения обращений, вводит определение основных понятий, используемых при отношениях, связанных с подачей и рассмотрением обращений физических и юридических лиц в целях реализации и защиты их прав, свобод и законных интересов.

Таковыми понятиями являются: заявление, обращение, запрос, жалоба. Определение данных понятий крайне важно при работе с информацией, в частности, для того, чтобы избежать субъективизма при рассмотрении обращений государственными органами. Субъективизм, как



подтверждает практика, выражается в вольной трактовке государственными органами закона, в частности, к таким фактам относится требование некоторых представителей государственных органов указывать причину, по которой запрашивается та или иная информация, несмотря на то, что в законе такого требования к содержанию обращений не предъявляется.

В статье 5 закон четко определяет, какие обращения не подлежат рассмотрению, что также должно исключить вероятность игнорирования со стороны государственных органов обращений лиц под предлогом каких-либо иных причин, не указанных в законе. Также закон предельно конкретно устанавливает требования к письменным обращениям, о чем пойдет речь в следующих разделах.

Статья 7 закона устанавливает общий порядок регистрации и учета обращений физических и юридических лиц. В частности, закон включает важное положение о том, что обращения, поданные в порядке, установленном законом, подлежат обязательному приему, регистрации, учету и рассмотрению, отказ в приеме обращения запрещается. Несмотря на это, на практике часто случаются ситуации, при которых канцелярии, орготделы, отдельные должностные лица отказываются принимать обращения, в которых, на их

субъективный взгляд, что-то не соответствует формату, например, не указана должность или имя руководителя госоргана.

Крайне важной представляется норма, закрепленная в статье 8 закона, которая устанавливает общие для всех органов сроки рассмотрения обращений. Соблюдение сроков – один из важнейших критериев для оценки эффективности и законности работы государственных органов с обращениями граждан. Соблюдение срока рассмотрения обращений – это также одно из важнейших условий соблюдения прав и законных интересов лиц в сфере доступа к информации. Обращение физического и (или) юридического лица, для рассмотрения которого не требуется получение информации от иных субъектов, должностных лиц либо проверка с выездом на место, рассматривается в течение пятнадцати календарных дней. В случаях, когда требуется получение информации от иных субъектов, должностных лиц либо проверка с выездом на место, рассматривается и по нему принимается решение в течение тридцати календарных дней со дня поступления субъекту, должностному лицу. Следовательно, 15 и 30 календарных дней – это те сроки, которые должны выдерживать все государственные органы при работе с обращениями граждан и юридических лиц.

В целом, к нормативным правовым актам, которые регулируют предоставление информации, можно отнести более 40 актов разных уровней и сфер регулирования. Ниже представлен перечень данных нормативных правовых актов, сгруппированный по иерархии.

Группа А:

Законы РК и
Указы
Президента РК

1. Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»
2. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-II «Об административных процедурах»
3. Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-I «О государственных секретах»
4. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 451-I «О средствах массовой информации»
5. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-I «О государственной службе»
6. Закон Республики Казахстан от 11 января 2007 года № 217-III «Об информатизации»
7. Закон Республики Казахстан от 7 января 2003 года № 370-II «Об электронном документе и электронной цифровой подписи»
8. Закон Республики Казахстан от 5 июля 1996 года № 19-I «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера»
9. Закон Республики Казахстан от 13 апреля 2005 года № 39-III «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан»
10. Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года № 170-III «Об охране здоровья граждан»
11. Указ Президента Республики Казахстан от 3 мая 2005 года № 1567 «О кодекса чести государственных служащих Республики Казахстан»
12. Указ Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2000 года № 371 «Об утверждении Перечня должностных лиц государственных органов, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам Республики Казахстан»

Группа В:

Постановления
Правительства
РК

1. Постановление Правительства Республики Казахстан от 7 ноября 1996 года № 1357 «Об утверждении Положения о геологической информации, находящейся в государственной собственности, и порядке ее использования в учебных, научных, коммерческих и иных целях».
2. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 июня 1999 года № 888 «Об утверждении Положения о размере и порядке взимания платы за оказание информационных услуг по залогу движимого имущества».

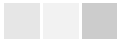


3. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 июня 2000 года № 903 «Об утверждении Перечня центральных и местных исполнительных органов, организаций и объем гидрометеорологической информации, предоставляемой им Республиканским государственным предприятием "Казгидромет" за счет бюджетных ассигнований в 2000 году».
4. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 января 2001 года № 168 «Об утверждении некоторых инструкций».
5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2001 года № 743 «Об утверждении Правил передачи сведений, составляющих государственные секреты, в связи с выполнением совместных и других работ».
6. Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 декабря 2002 года № 1327 «Об утверждении Правил информирования, пропаганды знаний, обучения населения и специалистов в области пожарной безопасности».
7. Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 января 2003 года № 50 «Об утверждении Правил информирования, пропаганды знаний, обучения населения и специалистов в области чрезвычайных ситуаций».
8. Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 января 2004 года № 92 «Об утверждении Правила использования физическими и юридическими лицами информации о лесном фонде».
9. Постановление Правительства Республики Казахстан от 10 февраля 2004 года № 165 «Об утверждении Перечня видов документированной информации и электронных документов, предоставляемых в обязательном порядке формирования государственных информационных ресурсов»
10. Постановление Правительства Республики Казахстан от 10 февраля 2004 года № 165 «Об утверждении перечня видов документированной информации и электронных документов, предоставляемых в обязательном порядке для формирования государственных информационных ресурсов».

Группа С:

Нормативные правовые акты, приказы руководителей центральных государственных органов, нормативные правовые постановления центральных государственных органов и нормативные постановления Центральной избирательной комиссии РК

1. Постановление Правления Национального Банка РК от 9 ноября 1995 года № 292 «Об утверждении Положения о ведении делопроизводства по обращениям, заявлениям и жалобам граждан в Национальном Банке Республики Казахстан».
2. Приказ руководителя Администрации Президента Республики Казахстан от 8 декабря 1996 года «Об утверждении Правил обращения с документами Администрации Президента Республики Казахстан в аппаратах государственных органов управления, центральных исполнительных органов, местных исполнительных и представительных органов, на предприятиях, в организациях и учреждениях Республики Казахстан».
3. Приказ Агентства Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям от 11 мая 2002 года № 317 «О порядке информирования о чрезвычайных ситуациях».



4. Совместный приказ Министра иностранных дел Республики Казахстан от 22 мая 2002 года № 08-1/1 и Министра юстиции Республики Казахстан от 28 июня 2002 года № 98 «Об утверждении Правил истребования документов, касающихся обеспечения прав и законных интересов граждан Республики Казахстан, иностранных граждан и лиц без гражданства через учреждения Министерства иностранных дел Республики Казахстан».
5. Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 10 февраля 2003 года № 6 «Об утверждении Инструкции о приеме, регистрации, учете и рассмотрении заявлений и сообщений, жалоб и иной информации о преступлениях, происшествиях».
6. Приказ Председателя Комитета по управлению архивами и документацией Министерства культуры, информации и общественного согласия Республики Казахстан от 29 апреля 2003 года № 33 «Об утверждении Типовых правил документирования и управления документацией в государственных организациях Республики Казахстан».
7. Приказ Председателя Комитета по управлению архивами и документацией Министерства культуры, информации и общественного согласия Республики Казахстан от 29 апреля 2003 года № 33 «О Типовых правилах документирования и управления документацией в государственных организациях Республики Казахстан».
8. Приказ Генеральной Прокуратуры Республики Казахстан от 13 сентября 2004 года № 41 «О Перечне конкретных видов несекретных документов».
9. Приказ Председателя Комитета геологии и недропользования Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан от 29 июня 2005 года № 71-п «Об утверждении Инструкции по получению геологической информации о недрах»
10. Приказ Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 22 сентября 2005 года № 31 «О мерах по своевременному информированию населения об опасности повышенного радиационного облучения».
11. Приказ Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 22 сентября 2005 года № 31 «Об утверждении Правил организации информирования населения об опасности повышенного радиационного облучения».
12. Совместный приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 31 мая 2006 года № 30, Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 2 июня 2006 года № 87, Председателя Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции) от 26 мая 2006 года № 85, Министра внутренних дел Республики Казахстан от 20 июня 2006 года № 281, Министра юстиции Республики Казахстан, Министра финансов Республики Казахстан от 7 июня 2006 года № 199, Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 19 мая 2006 года № 122, Председателя Агентства Республики Казахстан по информатизации и связи «Об утверждении Временных правил проведения эксперимента по альтернативному приему, учету и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях и



- происшествиях в Павлодарской области».
13. Приказ Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 30 марта 2006 года № 79 «Об утверждении Правил о порядке информирования населения и организаций о состоянии промышленной безопасности».
 14. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 7 сентября 2007 года № 37 «Об утверждении Инструкции по рассмотрению обращений физических и юридических лиц в органах и учреждениях прокуратуры Республики Казахстан».
 15. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 30 августа 2007 года № 353 «Об утверждении Инструкции рассмотрения, разрешения обращений физических и юридических лиц, приема граждан в органах внутренних дел Республики Казахстан».
 16. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 30 мая 2007 года № 20 «Об утверждении Правил учета обращений физических и юридических лиц, статистического отчета формы № 1-ОЛ «О рассмотрении обращений физических и юридических лиц» и Инструкции по его составлению».
 17. Приказ и.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 24 августа 2007 года № 239 «Об утверждении Правил предоставления информации из правового кадастра».
 18. Совместный приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции) от 27 января 2007 года № 20, Генерального Прокурора Республики Казахстан от 21 февраля 2007 года № 3, Министра внутренних дел Республики Казахстан от 14 февраля 2007 года № 63, Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 20 февраля 2007 года № 40, Министра финансов Республики Казахстан от 6 февраля 2007 года № 35, Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 26 января 2007 года № 12 «Об утверждении Временных правил проведения эксперимента по альтернативному приему, учету и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях в Южно-Казахстанской области».
 19. Приказ Министра внутренних дел от 13 марта 2008 года № 92 «Об утверждении отчета формы № 1-О по рассмотрению обращений физических и юридических лиц и личного приема граждан в органах внутренних дел Республики Казахстан».

Как видно из приведенного выше перечня, количество различных по уровню и сфере регулирования актов весьма обширно. Изучение всей правовой базы в области регулирования доступа к информации требует

значительных временных затрат и юридической подготовки. Данный аспект, на наш взгляд, говорит не только о важности, которая придается законодателем этому вопросу, но и об отсутствии системности в регулировании права на доступ к информации.

По сути, многие акты содержат нормы, дублирующие друг друга. Часть норм направлена на регулирование отношений в отдельных специфичных сферах деятельности, хотя эти нормы можно было одинаково применять в качестве общеустановленных, независимо от сферы применения и органов, ответственных за их применение.

Рассмотрим детально нормативные правовые акты, регламентирующие доступ к информации в дополнение к существующим общим нормам. Прежде всего, остановимся на Законе Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-ІІ «Об административных процедурах». Согласно статье 1 закона под административными процедурами, в том числе, понимаются процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан. Примечательно, что в 2007г. в законодательство Республики Казахстан был внесен ряд изменений относительно порядка рассмотрения обращений граждан и юридических лиц. В том числе Закон «Об административных процедурах» был дополнен статьей 15-2 - Предоставление государственными органами информационных услуг физическим и юридическим лицам. Данное дополнение предписывает, что для

предоставления физическим и юридическим лицам информационных услуг государственные органы создают веб-сайты, которые, кроме прочей информации, должны содержать информацию о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц в государственные органы, график приема граждан, обзоры обращений, информацию о результатах их рассмотрения и принятых мерах. Данный закон содержит также отдельную статью 16 - Обращения граждан. Указанная статья устанавливает процедуры рассмотрения дела государственными органами: государственный орган или должностное лицо устанавливает и исследует фактические обстоятельства, связанные с обращением, определяет нормы права, которыми следует руководствоваться при принятии решения по обращению, и в случае необходимости запрашивает и получает в установленном порядке необходимые для принятия решения документы и материалы. Особый интерес представляет п. 5 указанной статьи, который поясняет, в каких случаях обращения считаются разрешенными: Обращения граждан считаются разрешенными, когда рассмотрены поставленные в них вопросы, по ним приняты необходимые меры и даны ответы заявителям в установленном законодательством порядке.



Закон «Об административных процедурах» содержит также статью 20 - Делопроизводство по обращениям граждан, в которой вводится еще две важнейших нормы: Делопроизводство по обращениям граждан ведется отдельно от других видов делопроизводства в установленном законодательством порядке (п.1); Персональную ответственность за организацию работы с обращениями граждан, состояние делопроизводства несут руководители органов (п.2).

Бесспорно, что данный закон является одним из важнейших нормативных правовых актов, подлежащих применению при работе с обращениями. Вместе с Законом «О порядке рассмотрения обращений граждан и юридических лиц» данный закон регламентирует порядок работы с обращениями и по определению призван установить процедуры, поскольку именно процедуры являются проблемной зоной в казахстанском законодательстве. Примечательно, что одной из составляющих этих процедур является положение о том, что делопроизводство по обращениям граждан ведется отдельно от других видов делопроизводства, что должно обеспечить возможность дополнительного контроля. И еще более важной нормой является положение о

персональной ответственности руководителей госорганов за организацию работы с обращениями. Казалось бы, при таких серьезных законодательно закрепленных нормах, нарушений в области рассмотрения обращений быть в принципе не должно, однако, практика показывает, что, к сожалению, это далеко не так. Следовательно, данные процедуры все же не являются рабочим механизмом, гарантирующим реализацию права на доступ к информации.

Следующим нормативным правовым актом, заслуживающим внимания, с точки зрения исследования реализации права на доступ к информации, является Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-І «О государственной службе». Одной из основных обязанностей государственных служащих, согласно п.3 ст.9 настоящего закона, является обеспечение соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, рассмотрение в порядке и сроки, установленные законодательством, обращений граждан, принятия по ним необходимых мер. Вместе с тем, в соответствии с п.п.9 и 10 данной статьи, государственные служащие обязаны хранить государственные секреты и иную охраняемую законом тайну, сохранять в тайне получаемые при исполнении служебных обязанностей

сведения, затрагивающие личную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать от них предоставления такой информации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Таким образом, каждому государственному служащему **вменяется в обязанность рассмотрение обращений граждан и принятие по ним необходимых мер, т.е. сам факт пребывания на государственной службе уже подразумевает наличие у служащего такой обязанности. Однако следует отметить, что для исполнения такой обязанности необходимо также выполнение нескольких условий, а именно: наличие соответствующего уровня квалификации, материально-технической базы и оснащения, отлаженных внутренних систем и процессов, иначе на практике данная обязанность остается декларативной.**

По сравнению в предыдущими нормативными правовыми актами, рассмотренными в настоящем исследовании, Закон Республики Казахстан «Об информатизации» выделяется более четкой концепцией, детализированными процедурами, перспективным взглядом на развитие общественных отношений в сфере информатизации. Закон определяет следующие

основные принципы государственного регулирования в сфере информатизации (ст.4): неприкосновенность частной жизни граждан и строгое соблюдение конституционных прав и свобод граждан; равенство прав физических и юридических лиц на участие в деятельности в сфере информатизации и использование ее результатов; свободный доступ и обязательное предоставление электронных информационных ресурсов (презумпция открытости), содержащих информацию о деятельности государственных органов, кроме электронных информационных ресурсов, доступ к которым ограничен в соответствии с законодательством Республики Казахстан; свобода поиска, производства и передачи любых электронных информационных ресурсов, доступ к которым не ограничивается в соответствии с законодательством Республики Казахстан; своевременность предоставления, объективность, полнота и достоверность электронных информационных ресурсов, в отношении которых законодательством Республики Казахстан установлен обязательный характер их публичного распространения либо предоставления государственным органам. Закон устанавливает также две категории доступа (ст.10): В зависимости от категории доступа электронные информационные ресурсы подразделяются на: общедоступные; ограниченного доступа.



В статье 13 закон защищает информационные ресурсы, содержащие персональные данные о физических лицах (п.1): «Электронные информационные ресурсы, содержащие персональные данные о физических лицах, относятся к категории конфиденциальных электронных информационных ресурсов, получение, обработка и использование которых ограничиваются целями, для которых они собираются».

Прогрессивной можно назвать также норму, содержащуюся в п.п.2, 3, 4 данной статьи: «Никто не вправе требовать для формирования электронных информационных ресурсов от физических лиц представление сведений об их частной жизни, составляющих личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений физических лиц, включая сведения, касающиеся их происхождения, здоровья, взглядов, политических и религиозных убеждений, или получать такие сведения иным образом помимо их воли. Для электронных информационных ресурсов, содержащих персональные данные, соблюдение конфиденциальности обязательно с момента, когда эти данные были представлены физическим лицом, к которому эти данные относятся. Не допускается использование электронных информационных ресурсов,

содержащих персональные данные о физических лицах, в целях причинения имущественного и (или) морального вреда, ограничения реализации прав и свобод, гарантированных законами Республики Казахстан».

Закон «Об информатизации» содержит еще целый ряд статей, которые, в силу их значимости для предмета данного исследования, невозможно обойти вниманием.

Статья 14 закона устанавливает основные принципы доступа к электронным информационным ресурсам:

1. Государственные электронные информационные ресурсы Республики Казахстан являются общедоступными, за исключением электронных информационных ресурсов ограниченного доступа.
2. Электронные информационные ресурсы ограниченного доступа подразделяются на электронные информационные ресурсы, отнесенные к государственным секретам, и конфиденциальные.
3. Отнесение электронных информационных

ресурсов к государственным секретам осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственных секретах.

4. Отнесение электронных информационных ресурсов к конфиденциальным осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом.
5. Не может быть ограничен доступ к государственным электронным информационным ресурсам, содержащим:
 - 1) нормативные правовые акты, за исключением нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты;
 - 2) сведения о чрезвычайных ситуациях, природных и техногенных катастрофах, погодных, санитарно-эпидемиологических и иных условиях, необходимых для обеспечения безопасности граждан, населенных пунктов и производственных

объектов;

- 3) официальные сведения о деятельности государственных органов;
- 4) сведения, накапливаемые в открытых информационных системах государственных органов, библиотек, архивов и иных организаций.

Отчасти данная статья дублирует нормы, закрепленные в Законе «О государственных секретах». Однако в этой статье присутствует норма, которой нет ни в Законе «О порядке рассмотрения обращений граждан и юридических лиц», ни в Законе «Об административных процедурах» - «информационные ресурсы являются общедоступными, за исключением...», т.е. в данном акте действует принцип «все, что не запрещено, то разрешено», обратный принципу, которым руководствуются государственные органы: «то, что разрешено, то не запрещено». Помимо государственных секретов, закон использует также понятие «конфиденциальные информационные ресурсы», доступ к которым также ограничен.

Статья 34. Право на получение и распространение информации:

1. Собственники или



владельцы информационных систем, содержащих общедоступные электронные информационные ресурсы, обязаны предоставлять по запросам физических и (или) юридических лиц интересующую их информацию в порядке и на условиях, определяемых настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан.

2. Необоснованный отказ в предоставлении информации, содержащейся в общедоступных электронных информационных ресурсах, может быть обжалован в суд.

Приведенная выше статья обязывает всех собственников информационных систем, содержащих общедоступные ресурсы, предоставлять информацию по запросам лиц. Это крайне важно, т.к. действие этой нормы распространяется, в том числе, и на негосударственные источники информации.

Статья 35. Обеспечение доступа к электронным информационным ресурсам на основании запроса:

1. Доступ к электронным информационным ресурсам осуществляется путем направления запроса собственнику или владельцу информационной

системы одним из следующих способов:

- 1) путем передачи запроса с использованием электронной почты или в форме электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью;
- 2) путем непосредственного обращения пользователя к общедоступным электронным информационным ресурсам.

2. Запрос, направленный в форме электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью, приравнивается к запросу, направленному на бумажном носителе и подписанному оригинальной подписью лица, направившего запрос. Такие запросы подлежат регистрации в соответствии с правилами делопроизводства, установленными собственником или владельцем информационной системы.

Как видно из приведенной выше статьи, закон достаточно подробно описывает способы направления запросов на получение доступа к электронным информационным ресурсам. В последующих статьях мы находим также достаточно детальное описание требований, предъявляемых к запросу, а также требования к срокам их исполнения.

Статья 36. Требования, предъявляемые к запросу

1. В запросе на получение доступа к электронным информационным ресурсам указываются следующие сведения:

- 1) фамилия, имя, отчество лица, запрашивающего информацию;
- 2) при обращении с запросом от имени юридического лица - полное наименование юридического лица, должность, фамилия, имя и отчество лица, обратившегося с запросом;
- 3) контактные данные лица, обратившегося с запросом (почтовый адрес или адрес электронной почты либо номер телефона или телефакса), посредством которых собственник или владелец информационной системы может предоставить электронные информационные ресурсы или связаться с лицом, запрашивающим информацию;
- 4) содержание запрашиваемого электронного информационного ресурса, наименование и содержание документа или известные ему реквизиты

документа;

- 5) иные сведения, необходимые для исполнения запроса;
 - 6) желательный способ исполнения запроса.
2. Если лицо запрашивает электронные информационные ресурсы о нем самом либо от имени юридического лица о предоставлении электронных информационных ресурсов об этом юридическом лице, то оно обязано указать в запросе реквизиты документа, удостоверяющего его личность, и (или) занимаемую должность в юридическом лице, относительно которого направлен запрос.

Статья 37. Сроки исполнения запросов

1. Запрос исполняется не позднее пяти рабочих дней со дня его поступления, если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан.
2. Сроки рассмотрения, установленные настоящим Законом, исчисляются с рабочего дня, следующего за днем регистрации запроса.
3. Если собственнику или



Владельцу информационной системы необходимо уточнить существо запроса или если для предоставления запрашиваемых электронных информационных ресурсов требуется дополнительное время, то он может продлить срок исполнения запроса до пятнадцати рабочих дней. При этом он обязан в течение пяти рабочих дней уведомить лицо, обратившееся с запросом, о продлении срока с указанием мотивов.

Важно, что закон устанавливает основания для признания запроса исполненным:

Статья 38. Признание запроса исполненным

Запрос о предоставлении электронных информационных ресурсов считается исполненным, если:

- 1) электронный информационный ресурс передан запрашивающему лицу способом, предусмотренным настоящим Законом;
- 2) запрос передан по принадлежности и об этом сообщено лицу, запрашивающему электронный информационный ресурс;

- 3) лицу, направившему запрос, разъяснены возможности ознакомления с информацией, опубликованной в открытых источниках.

На наш взгляд, приведение в таком полном объеме всех вышеуказанных статей Закона «Об информатизации» более чем оправдано. Как уже отмечалось выше, настоящий закон на фоне большинства других актов, рассматриваемых в данном исследовании, выглядит более прогрессивно. Закон регулирует общественные отношения, возникающие при создании, использовании и защите электронных информационных ресурсов и информационных систем, и построен с учетом перспективы их дальнейшего развития. В продолжение этого в ст.14 читаем: государственные электронные информационные ресурсы Республики Казахстан являются общедоступными, за исключением электронных информационных ресурсов ограниченного доступа. Именно этот принцип должен, на наш взгляд, действовать при предоставлении информации: открытый доступ к любой информации, кроме секретной.

Прогрессивной следует также назвать и норму, закрепленную в ст.34, т.к. она обязывает всех собственников

или владельцев информационных систем, содержащих общедоступные электронные информационные ресурсы, предоставлять по запросам физических и (или) юридических лиц интересующую их информацию в порядке и на условиях, определяемых настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами. Таким образом, речь идет уже обо всех собственниках, а не только о госорганах, что представляется абсолютно правильным.

Закон устанавливает способы получения информации, требования, предъявляемые к запросу, сроки исполнения запросов, которые, кстати, отличаются от общеустановленных (15-30 дней) и составляют от 5 до 15 дней.

В целом, многие положения настоящего закона можно было бы взять за основу отдельного закона «О доступе к информации», в частности, закон содержит важнейшую, с точки зрения реализации права на доступ к информации, норму - презумпцию открытости, означающую свободный доступ и обязательное предоставление электронных информационных ресурсов, содержащих информацию о деятельности государственных органов, кроме ресурсов, доступ к которым ограничен в соответствии с

законодательством Республики Казахстан. Возникает резонный вопрос, почему подобная норма отсутствует в Законе «О порядке рассмотрения обращений граждан и юридических лиц», ведь при ее наличии, многих затруднений и противоречий, возникающих при запросе информации, можно было избежать.

Как было показано выше, в законодательстве Республики Казахстан в последнее время уделяется существенное значение электронным ресурсам и системам, а в части работы с электронной информацией, законодательство даже более детализировано. В Законе Республики Казахстан от 7 января 2003 года № 370-ІІ «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» закреплена норма, согласно которой (Статья 7): «Электронный документ, соответствующий требованиям настоящего Закона, равнозначен документу на бумажном носителе». Также указывается, что при электронном документообороте с участием государственного органа признается электронная цифровая подпись уполномоченного должностного лица соответствующего государственного органа.

Таким образом, на сегодняшний день, граждане и юридические лица могут использовать любую форму запроса - на бумажном



носители или в электронном виде, заверенном электронной цифровой подписью. На наш взгляд, это положение, прежде всего, удобно для достаточно многочисленной и растущей группы лиц, пользующихся компьютерами и возможностями Интернет.

Рассмотрим Указ Президента Республики Казахстан «О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан». В данном акте также определяется одна из основных обязанностей или, скорее, моделей поведения государственных служащих (п.1) - В своей деятельности государственные служащие должны: обеспечивать соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов граждан, не допускать действий, сопряженных с нарушением прав и свобод человека и гражданина. Поскольку право на доступ к информации закреплено в Конституции, то, следовательно, государственные служащие должны соблюдать и защищать и это право граждан.

Закон Республики Казахстан «Об охране здоровья граждан» в статье 14 закрепляет право граждан на получение информации о состоянии своего здоровья и факторах, влияющих на здоровье: гарантируется право на:

«1) получение информации о состоянии своего здоровья, здоровья супруга (супруги), близких

- родственников;
- 2) безвозмездное получение от государственных органов, организаций и лечащего врача в пределах их компетенции достоверной информации о методах профилактики, диагностики, лечения заболевания и медицинской реабилитации, факторах, влияющих на здоровье, включая состояние окружающей среды, условия труда, быта и отдыха;
 - 3) получение от объектов и (или) субъектов фармацевтической деятельности, занимающихся розничной реализацией лекарственных средств, а также медицинских организаций информации о качестве, безопасности и эффективности лекарственных средств;
 - 4) получение информации от организаций здравоохранения о возможных методах, способах лечения и последствиях клинических испытаний».

Кроме того, гражданин имеет право знакомиться с медицинской документацией, отражающей состояние его здоровья, и получать консультации по ней у других специалистов. По требованию гражданина ему предоставляются копии медицинских документов,

отражающих состояние его здоровья, если в них не затрагиваются интересы третьей стороны. Вместе с тем, статья 14 включает ограничение по предоставлению информации, отсылая к статье 29 закона. Данная статья раскрывает такое понятие, как «врачебная тайна».

Статья 29 Закона Республики Казахстан «Об охране здоровья граждан»:

«1. Информация о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иные сведения, полученные при его обследовании и (или) лечении, составляют врачебную тайну.

2. Не допускается разглашение сведений, составляющих врачебную тайну, лицами, которым они стали известны при обучении, исполнении профессиональных, служебных и иных обязанностей, кроме случаев, установленных пунктами 3 и 4 настоящей статьи.

3. С согласия гражданина или его законного представителя допускается передача сведений, составляющих врачебную тайну, другим гражданам в интересах обследования и лечения пациента, для проведения научных исследований, использования этих сведений в учебном процессе и в иных целях.

4. Предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя допускается в следующих случаях:

1) в целях обследования и лечения гражданина, не способного из-за своего состояния выразить свою волю;

2) при угрозе распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих;

3) по запросу органов дознания и предварительного следствия, прокурора и (или) суда в связи с проведением расследования или судебного разбирательства;

4) при оказании медицинской помощи несовершеннолетнему или недееспособному лицу для информирования его законных представителей;

5) при наличии оснований полагать, что вред здоровью гражданина причинен в результате противоправных деяний».

Врачебная тайна – это один из общепринятых в мировой практике случаев ограничения предоставления информации наравне с тайной исповеди и адвокатской тайной. Таким образом, Закон «Об охране здоровья граждан» достаточно детально регламентирует порядок предоставления информации в области охраны здоровья, также закон вводит ограничения по предоставлению такой информации в случаях, когда



информация охраняется понятием «врачебная тайна».

Следующий нормативный правовой акт, детально регламентирующий право на доступ к специализированной информации - Закон Республики Казахстан «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера»:

Статья 7 Закон Республики Казахстан «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера»:

«Граждане Республики Казахстан имеют право в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера:

- быть информированными о риске, которому они могут подвергаться в определенных местах пребывания на территории Республики Казахстан, и о мерах необходимой безопасности;
- обращаться лично, направлять в государственные органы и органы местного самоуправления индивидуальные и коллективные обращения по вопросам защиты граждан, окружающей среды и объектов хозяйствования от чрезвычайных ситуаций и последствий, вызванных ими».

К р а й н е в а ж н о й представляется статья 16 закона «Гласность и информация в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в которой законодатель закрепил следующие нормы, поясняющие характер информации в области чрезвычайных ситуаций: «Информацию в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера составляют сведения о степени риска и вредности деятельности организаций, необходимой безопасности, последствиях, мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Она является открытой и гласной, подлежит опубликованию через средства массовой информации, системы связи и оповещения.

Не допускается сокрытие, несвоевременное представление или представление должностными лицами заведомо ложной информации в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Следовательно, данный Закон гарантирует гражданам доступ к информации в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, более того, закон прямо устанавливает, что такая информация является открытой и гласной.

Особые гарантии по реализации права на доступ к информации предоставляются

лицам с ограниченными возможностями. Так, согласно статье 14 Закона Республики Казахстан «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» гарантирует обеспечение доступа к информации. В статье 28 закона «Обеспечение доступа инвалидов к информации», детализируется, каким именно образом государство обеспечивает инвалидам доступ к информации, в частности данное право реализуется посредством:

- «1) выпуска периодической, научной, учебно-методической, справочно-информационной и художественной литературы для инвалидов, в том числе издаваемой на аудиокассетах, дисках, рельефно-точечным шрифтом Брайля и видеокассетах с сурдопереводом;
 - 2) организации сурдоперевода информационных программ не менее чем на одном из республиканских телевизионных каналов.
2. В качестве средства межличностного общения используется язык жестов, который применяется также в программах обучения организации образования для глухих и слабослышащих детей».

В Законе Республики Казахстан «О средствах массовой информации» отчасти дублируются нормы, закрепленные в Конституции РК, в частности, в статье 2 читаем:

- «1. Свобода слова, творчества, выражения в печатной и иной форме своих взглядов и убеждений, получения и распространения информации любым не запрещенным законом способом гарантируются Конституцией Республики Казахстан. Цензура запрещается.
2. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации.
3. Не допускаются разглашение сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, пропаганда и оправдание экстремизма или терроризма, распространение информации, раскрывающей технические приемы и тактику анти-



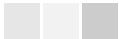
террористических операций в период их проведения, пропаганда наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, а также порнографии».

Этот же закон защищает права СМИ в сфере доступа к информации, пункт 2.1 статьи 18 закона гласит: «Государственные органы обязаны на равных условиях предоставлять информацию в случае обращения представителям средств массовой информации, независимо от их форм собственности и принадлежности, за исключением той, которая составляет государственные секреты Республики Казахстан.

Примечательно, что в случае, если за информацией обращается СМИ, то запрашиваемую информацию государственные органы и иные организации обязаны представить не позднее трех дней со дня поступления обращения либо дать ответ с указанием срока представления или мотива отказа. На обращение, требующее дополнительного изучения и проверки, ответ должен быть дан в срок не позднее одного месяца со дня его поступления. В случае поступления обращения от средства массовой информации в государственные органы или иные организации, в компетенцию которых не входит разрешение поставленных вопросов, в срок не позднее пяти дней данное обращение должно

быть направлено в соответствующие органы с сообщением об этом средству массовой информации.

Таким образом, Закон «О средствах массовой информации» частично воспроизводит нормы, закрепленные в Конституции, но также устанавливает дополнительные права СМИ в части доступа к информации, например, укороченный, по сравнению с иными лицами, срок получения ответа – 3 дня, в отличие от 15 дней, установленных для всех других субъектов. Кроме того, закон достаточно ясно определяет норму о том, что средствам массовой информации предоставляется любая информация за исключением той, которая относится к государственным секретам. Наш взгляд, данная формулировка является наиболее правильной, когда четко устанавливается круг секретной информации и объявляется свободный доступ к любой информации, за исключением отнесенной к секретам.



1.2.

19.12.2007

В данном разделе рассмотрены процедуры и порядок рассмотрения и предоставления информации в различных сферах деятельности государственных органов.

Прежде всего, следует отметить, что нормы, регламентирующие порядок направления обращений и их рассмотрения, можно найти во многих нормативных правовых актах. Так, например, в законодательстве, посвященном геологии и недропользованию, условия предоставления информации юридическим и физическим лицам подробно описываются. Более того, в ряде случаев информация, касающаяся геологии и недропользования, предоставляется на возмездной основе. На сегодня аналогичная норма о предоставлении платных информационных

услуг содержится в Положении о размере и порядке взимания платы за оказание информационных услуг по залогу движимого имущества, утвержденное постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 июня 1999 года № 888.

В Положении «О геологической информации, находящейся в государственной собственности, и порядке ее использования в учебных, научных, коммерческих и иных целях», утвержденном постановлением Правительства Республики Казахстан от 7 ноября 1996 года № 1357 определены условия предоставления в пользование информации о недрах, в частности: информация о недрах может предоставляться в пользование в учебных, научных, коммерческих и иных целях казахстанским и иностранным недропользователям, а также другим



лицам в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан. Таким образом, круг пользователей права на доступ к информации о недрах широк, и включает в себя иностранные юридические лица.

В Инструкции по получению геологической информации, утвержденной приказом Председателя Комитета геологии и недропользования Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан от 29 июня 2005 года № 71-п регламентируются условия предоставления государственным органом информации о недрах физическим и юридическим лицам, не имеющим права недропользования:

«16. Физическим и юридическим лицам, не имеющим права недропользования, информация о недрах предоставляется на возмездной (платной) основе.

17. Физическое или юридическое лицо (далее - заказчик), не имеющее права недропользования, для получения информации о недрах подает заявку в государственный орган.

18. Если информация о недрах, находящаяся в государственной собственности, запрашивается по территории, свободной от недропользования, то государственный орган, приняв заявку, в установленном порядке оценивает запрашиваемую информацию и заключает с заказчиком соглашение о приобретении информации о недрах.

19. Если информация о недрах, находящаяся в государственной собственности, запрашивается по объекту, находящемуся в недропользовании, то к заявке прикладывается письменное согласие недропользователя. Без согласия недропользователя информация о недрах заказчику не выдается.

20. Если запрашиваемая информация о недрах получена за счет средств недропользователя, государственный орган согласовывает с ним реализацию копий информации о недрах. При наличии согласия недропользователя заключается комиссионный договор между государственным органом, недропользователем-владельцем информации и заказчиком».

Очевидно, учитывая тот факт, что недропользование является весьма объемным и сложным объектом регулирования, введение таких детальных правил оправданно. Однако предоставление информации на платной основе нарушает общий принцип свободного предоставления информации, и в этой связи требуется четкая регламентация: какую информацию государственный орган обязан предоставить бесплатно, а в каком случае – требуется установить оплату государственных услуг.

Приказом Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 30 марта 2006 года № 79 утверждены Правила о порядке информирования населения и организаций о состоянии промышленной безопасности, в пункте 1 которых говорится:

«Информирование населения о состоянии промышленной безопасности осуществляется в соответствии с Правилами информирования, пропаганды знаний, обучения населения и специалистов в области чрезвычайных ситуаций, утвержденными Постановлением Правительства Республики Казахстан от 17 января 2003 года № 50».

Правила организации информирования населения об опасности повышенного

радиационного облучения, утвержденные приказом Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 22 сентября 2005 года № 31, в пункте 1. также отсылают нас к вышеуказанным Правилам.

Обратимся к Правилам информирования, пропаганды знаний, обучения населения и специалистов в области чрезвычайных ситуаций, утвержденным Постановлением № 50 Правительства Республики Казахстан от 17 января 2003 года. В данном документе для целей нашего исследования наибольший интерес представляет глава 2 – «Информирование населения в области чрезвычайных ситуаций», в которой в частности, указывается:

- «2. Организации, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, оповещают работников и население об угрозе возникновения и о возникновении чрезвычайных ситуаций.
3. Территориальные органы центрального исполнительного органа Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям во взаимодействии с местными исполнительными органами, представителями государственных органов



организовывают сбор информации о чрезвычайных ситуациях на подведомственной территории и информируют о ней население.

4. Не допускается сокрытие, несвоевременное представление или представление должностными лицами заведомо ложной информации в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.
5. Местные исполнительные органы ежеквартально информируют население и организации о фактах риска и необходимых мерах по предупреждению чрезвычайных ситуаций и защите от них, в соответствии с характером возможных чрезвычайных ситуаций на данной территории».

Таким образом, в казахстанском законодательстве закреплён принцип обязательного предоставления информации о чрезвычайных ситуациях, принцип периодического уведомления о фактах риска и мерах по предупреждению чрезвычайных ситуаций. И, наконец, Правила дают основание полагать, что обязанность по предоставлению информации распространяется не только на

государственные органы, но и на организации, находящиеся в частной собственности.

Не менее сложной сферой регулирования, которая затрагивает права и интересы большого количества граждан и юридических лиц, является сфера недвижимого имущества, и прав на него. Правила предоставления информации из правового кадастра, утверждённые приказом и.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 24 августа 2007 года № 239, регулируют данную сферу отношений. Пункт 3 Правил устанавливает, что предоставление информации о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляется на бесплатной основе.

Не менее важным представляется пункт 4: «Сведения правового кадастра, кроме сведений, относящихся к государственным секретам, коммерческой тайне и иным тайнам, охраняемым в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан, являются общедоступными, кроме случаев, предусмотренных пунктом 12 настоящих Правил». В данном случае в очередной раз действует принцип «то, что не запрещено, то разрешено», который применительно к сфере доступа к информации уже применялся в Законе «О средствах массовой информации».

Далее в Правилах указывается, что регистрирующий орган выдает соответствующие сведения по мотивированным запросам правообладателя (уполномоченного представителя), правоохранительных, судебных органов, судебных исполнителей по находящимся в производстве уголовным, гражданским, административным делам, налоговых органов, нотариусов, наследников, конкурсных и реабилитационных управляющих в процедурах банкротства, органов опеки и попечительства в соответствии с их компетенцией, предусмотренной законодательством. Пункт 5 Правил гласит, что предоставление информации, отнесенной к государственным секретам, осуществляется при соблюдении норм, установленных Законом «О государственных секретах». Данные правила охраняют личную информацию частного характера (пункт 6): «Сведения, раскрывающие информацию о гражданах (персональные данные) и других правообладателях, за исключением данных, идентифицирующих правообладателя (фамилия, имя, отчество и дата рождения физического лица, наименование и регистрационный номер юридического лица), не могут быть предоставлены». Приведенная норма полностью соответствует законодательству Республики Казахстан в сфере защиты государственных

секретов.

Правила четко устанавливают требования к порядку предоставления информации: пункт 8: «Предоставление информации о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляется на основании письменного запроса .., где указывается орган, в который подается запрос, вид запрашиваемой информации, вид объекта недвижимости, место его нахождения, данные заявителя (фамилия, имя, отчество, паспортные данные (данные удостоверения личности), место жительства физического лица, наименование и реквизиты юридического лица)».

Несмотря на то, что п.4 Правил устанавливает общедоступность сведений правового кадастра, что должно означать, возможно, установление упрощенного порядка получения подобной информации без наличия сложных процедур. Вместе с тем, Правила определяют перечень лиц, которые могут направлять запросы, что, как минимум не логично, учитывая общедоступность такой информации, т.е. возможность запрашивать ее любым лицом. Отдельного внимания заслуживают требования, предъявляемые Правилами к содержанию запроса, в частности, паспортные данные и место жительства. На наш взгляд,



принцип общедоступности означает, что информация может быть получена при соблюдении минимальных требований, которые определены в Законе «О порядке рассмотрения обращений...». Таким образом, на наш взгляд, в данном акте усматривается противоречие и нарушение принципа свободного доступа к информации.

Принцип свободы предоставления всей информации, кроме специально названной в нормативных правовых актах закрепляется также в Правилах использования физическими и юридическими лицами информации о лесном фонде, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 января 2004 года № 92, Правилах информирования, пропаганды знаний, обучения населения и специалистов в области пожарной безопасности, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 декабря 2002 года № 1327.

Несмотря на существующее е кодифицированное законодательство в уголовно-процессуальной сфере, существует несколько актов, стоящих ниже по иерархии нормативных правовых актов, детализирующих отношения в этой сфере. Например, Инструкция о приеме, регистрации, учете и

рассмотрении заявлений и сообщений, жалоб и иной информации о преступлениях, происшествиях, утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 10 февраля 2003 года № 6, закрепляет ряд детализирующих норм в отношении доступа к информации. В частности, Инструкция определяет единый для всех субъектов правовой статистики прием, регистрацию, учет и рассмотрение заявлений, сообщений, жалоб и иной информации о преступлениях и происшествиях. Пункт 6 Правил практически дублирует Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан: к заявлениям и сообщениям о преступлениях, являющимся поводами к возбуждению уголовного дела, в соответствии со ст. 177 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, относятся:

- 1) заявления граждан;
- 2) явка с повинной;
- 3) сообщения должностного лица государственного органа или лица, выполняющего управленческие функции в организации;
- 4) сообщение в средствах массовой информации;
- 5) непосредственное обнаружение сведений о преступлении должностными лицами или органами, правомочными возбудить уголовное дело.

Однако данные Правила содержат ряд крайне важных норм, о которых следует знать гражданам, подающим обращения. К таковым относится и следующая: перечисленная информация подлежит обязательной регистрации в Книге учета заявлений, с проведением проверки и принятием одного из процессуальных решений, предусмотренных ст. 185 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан. Это, так называемая, КУЗ (книга учета заявлений), о которой знают лишь работники правоохранительных органов и ограниченное число юристов, но вряд ли осведомлены простые граждане. А эта норма, тем не менее, крайне важна, так как фиксация заявления в КУЗ является важнейшим принципом работы со входящими заявлениями, это залог соблюдения и законности, и подотчетности.

В пункте 7 Правил также говорится об иной информации, которую составляют: сообщения, которые поступили по телефону (телефаксу), телетайпу, факсимильной связью, телерадиообщения, исходящие от:

- 1) лечебных учреждений об обращении граждан с телесными повреждениями, происхождение которых может быть результатом преступления;
- 2) подразделениями миграционной полиции об утрате гражданами паспортов

при обстоятельствах, указывающих на признаки преступления;

3) органов дорожной полиции, финансовой полиции, таможенной службы, государственной службы охраны, государственной противопожарной службы, дежурных подразделений воинских частей Вооруженных Сил, войск Министерства внутренних дел и других.

Перечисленная информация подлежит обязательной регистрации в Журнале учета информации (ЖУИ), в случае ее подтверждения регистрируется в Книге учета заявлений и принимается одно из процессуальных решений, предусмотренных статьей 185 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан. ЖУИ является также для большинства граждан полной загадкой.

В целом, Правила вводят достаточно широкую классификацию обращений, пункт 8 говорит о том, что сообщениями следует рассматривать также:

- 1) оповещения об иных происшествиях, событиях и фактах криминального свойства;
- 2) сведения об авариях, эпизоотиях, стихийных бедствиях и несчастных случаях слюдьми;
- 3) сведения об иных действиях противоправного характера.



Пункт 10 Правил предусматривает правило, согласно которому орган уголовного преследования обязан незамедлительно принять, зарегистрировать и рассмотреть заявление и иную информацию о любом готовящемся или совершенном преступлении - (далее - обращения) независимо от времени и места их совершения, подследственности, а также полноты сообщаемых сведений.

Правила устанавливают порядок приема заявлений (пункт 11): Заявителю, непосредственно обратившемуся в орган уголовного преследования, выдается документ (талон) о регистрации с указанием лица, принявшего обращение, времени его регистрации и рассмотрения. Об отказе в приеме заявления орган уголовного преследования обязан уведомить заявителя в письменной форме с указанием причины отказа. Талоны-уведомления являются бланками строгой отчетности, которые регистрируются и хранятся в течение 3-х лет в секретариате и выдаются оперативному дежурному, а также участковому инспектору населенных пунктов, где отсутствуют дежурные части полиции. Талоны используются при сверках полноты регистрации информации о преступлениях, при проверках работы должностных лиц, в чьи обязанности входит прием информации.

Очевиден вывод о том, что данные правила существенно дополняют процессуальное законодательство, и позволяют оптимизировать процедуру подачи и регистрации заявлений. Вместе с тем, следует отметить практическую, применительную сторону данного акта. Во-первых, население в большинстве своем не осведомлено о том, каким образом правоохранительные органы должны работать с их заявлениями. Как уже отмечалось выше, такие понятия, как КУЗ и ЖУИ, являются, что называется, «для внутреннего пользования». На практике это приводит к злоупотреблениям, а подчас к коррупционным правонарушениям, когда, например, представители финансовой полиции осуществляют проверку субъектов малого и среднего бизнеса якобы «по поступившим заявлениям». При этом заявления даже не представляют для ознакомления, хотя такие заявления должны быть в обязательном порядке «заКУЗированы», иначе проверки являются незаконными. Во-вторых, на практике, несмотря на наличие Инструкции, и на сложный порядок фиксации входящих обращений и заявлений, имеют место случаи, когда заявления теряются, не фиксируются в КУЗ, не рассматриваются, сроки повсеместно нарушаются.

Очевидно, что данная инструкция не работает, либо в силу несовершенства предлагаемого ею механизма, либо установленный ей порядок просто не соблюдается, т.е. нарушается. Скорее всего, эти нарушения объясняются тем, что за их допущение виновных лиц не привлекают даже к дисциплинарной ответственности. Учитывая, что сфера отношений, находящихся в плоскости уголовного процесса, более чем серьезна, она напрямую касается безопасности, жизни и судеб людей. Поэтому огромную важность представляет работа с входящими обращениями и заявлениями. Но, не менее важна работа по обработке и представлению ответов на эти заявления. Более того, из практики известно, что участники отношений в сфере уголовного процесса предъявляют большое количество претензий именно к рассмотрению заявлений и ответам на них.

Согласно Положению об информационной системе управления кадрами (ИСУК) государственной службы Республики Казахстан, утвержденному приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 8 июля 2003 года № 02-01-02/88, установлен ограниченный доступ к информационной системе управления кадрами. Согласно пункту 20 Положения,

право доступа к информационным ресурсам ИСУК, содержащим персональные данные, имеют определенные сотрудники уполномоченного органа и его территориальных подразделений, системный администратор, операторы ИСУК в регионах и сотрудники кадровых служб государственных органов, если такая информация необходима для выполнения ими своих служебных обязанностей.

Подобный подход оправдан необходимостью сохранения неприкосновенности личных данных, однако Положение среди субъектов доступа к информации не называет самого государственного служащего, информация о котором сохраняется в ИСУК.

Среди нормативных правовых актов группы С особого внимания заслуживает Положение о ведении делопроизводства по обращениям, заявлениям и жалобам граждан в Национальном Банке Республики Казахстан, утвержденное постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан от 9 ноября 1995 года № 292. Примечательно, что названный акт был принят Национальным Банком еще в 1995 году. В статье 3 указывается: все поступающие обращения, заявления и жалобы граждан учитываются в управлении делами и



регистрируются в специально заведенном для этой цели журнале в день их поступления. Согласно статье 4 не подлежат рассмотрению обращения граждан, порядок разрешения которых установлен законодательством об административных нарушениях, уголовно-процессуальным, гражданско-процессуальным и иным законодательством, а также анонимные обращения, в которых не указаны фамилия, имя, отчество, нет подписи, данных о месте жительства, работы или учебы.

В статье 5 Положения установлен специальный порядок работы с конвертами: конверты, в которых поступили обращения, заявления и жалобы граждан, сохраняются в тех случаях, когда только по ним можно установить адрес отправителя или дату почтового штемпеля для подтверждения времени отправления и получения предложения, заявления и жалобы, а также в других необходимых случаях. Данная норма имеет существенное значение, т.к. на практике часто имеют место случаи, когда обращения направляются от граждан, т.е. без соблюдения в таких случаях требования об исходящем номере, фирменном бланке и т.п., поэтому очень важно, чтобы конверты сохранялись.

В статье 23 содержатся ограничения, согласно которым Национальный Банк Республики Казахстан и его

должностные лица имеют право: не разглашать сведения о личной жизни граждан без их согласия или сведения, составляющие государственную либо иную, охраняемую законом тайну и другую информацию.

На практике имеют место ситуации, когда определенной информацией о каком-либо лице располагает только банк, например - о финансовом положении. Несмотря на определенные затруднения, связанные с ограничением по предоставлению подобной информации на практике (например, при исполнении судебных решений), охрана банковской информации является одним из общих принципов в мировой практике.

Следующим документом, регламентирующим право на доступ к информации, являются Правила истребования документов, касающихся обеспечения прав и законных интересов граждан Республики Казахстан, иностранных граждан и лиц без гражданства, через учреждения Министерства иностранных дел Республики Казахстан, утвержденные совместным приказом Министра иностранных дел Республики Казахстан от 22 мая 2002 года № 08-1/1 и Министра юстиции Республики Казахстан от 28 июня 2002 года № 98. В Правилах, в частности, в статье 7, установлен порядок истребования документов из-за границы:

«Граждане Республики Казахстан, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Казахстан, государственные органы и иные организации Республики Казахстан путем подачи ходатайства истребуют документы, касающиеся обеспечения прав и законных интересов граждан Республики Казахстан, иностранных граждан и лиц без гражданства, из-за границы через Министерство иностранных дел Республики Казахстан», при этом документы запрашиваются путем подачи ходатайства в дипломатические представительства и консульские учреждения Республики Казахстан, имеющиеся в стране постоянного жительства или гражданства иностранцев.

В соответствии с данной нормой, функцию по предоставлению информации, а, следовательно, реализации прав граждан на доступ к информации, предоставляемой государственными органами Казахстана, в некоторых случаях опосредованно несет Министерство иностранных дел Республики Казахстан. В этой связи важно более детализировано регламентировать работу по предоставлению другими государственными органами информации Министерству иностранных дел Республики Казахстан.

Достаточно важным актом для целей нашего исследования представляется «Инструкция по рассмотрению обращений физических и юридических лиц в органах и учреждениях прокуратуры Республики Казахстан», утвержденная Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 7 сентября 2007 года № 37. Данная инструкция, хотя и дополняет в некоторых частях Закон «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», вместе с тем, многие нормы дублируются. Аналогичный характер носит Инструкция рассмотрения, разрешения обращений физических и юридических лиц, приема граждан в органах внутренних дел Республики Казахстан, утвержденная приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 30 августа 2007 года № 353.

Возникает вопрос о целесообразности принятия отдельного акта о рассмотрении обращений граждан и юридических лиц в органах прокуратуры, поскольку подробная детализация, на наш взгляд, имеет смысл по отношению к работе с обращениями и в других государственных органах, а не только в прокуратуре.

Помимо инструкций и правил по работе с обращениями, утвержденными отдельными органами, в законодательстве также



определен порядок учета обращений - Правила учета обращений физических и юридических лиц, статистического отчета формы № 1-ОЛ «О рассмотрении обращений физических и юридических лиц» и Инструкции по его составлению, утвержденные приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 30 мая 2007 года № 20. Остановимся на статье 2 «Учет обращений»: «Обращение физического и юридического лица (письменное, устное, с личного приема, в электронном виде) регистрируется в ведомственной автоматизированной информационной системе (далее - АИС) субъекта, должностного лица. Регистрация осуществляется путем заполнения соответствующих полей в электронной информационной учетной форме - карточке учета обращения физического (юридического) лица (далее - карточка учета обращения) либо в ведомственной информационной учетной форме, включающей в себя перечень учетных сведений карточки учета обращений, в день его поступления субъекту, должностному лицу.

Таким образом, любое обращение, независимо от того – поступило ли оно от физического или юридического лица, а также в какой форме оно выполнено – должно быть зарегистрировано в ведомственной АИС.

К данным правилам разработан также ряд приложений, которые максимально подробно определяют порядок составления отчетов по поступившим обращениям. Так, например, в отчете должны быть отражены сведения о количестве поступивших в субъект обращений физических и юридических лиц, классифицированных по видам обращений, за исключением:

- 1) анонимных обращений;
- 2) обращений по приему на работу, если это не связано с жалобой на неправомерные решения субъектов или должностных лиц;
- 3) обращений, поданных от сотрудников в субъекты, в которых они работают или поступившие от сотрудников подчиненных субъектов.

На наш взгляд, данные Правила являются серьезным инструментом, позволяющим, с одной стороны, вести полный учет обращений, поступающих в госорганы, а, с другой стороны, осуществлять мониторинг рассмотрения и ответов на поступившие обращения. В отчете отражаются сведения о количестве рассмотренных, переданных для рассмотрения в другие ведомства по компетенции, разрешенных обращений и количестве принятых решений по поступившим обращениям субъектами.

Результаты рассмотрения обращений физических и юридических лиц включаются в отчет после фактического выполнения и надлежащего документального оформления. Рассмотренным обращением считается всякое удовлетворенное, отклоненное, прекращенное, списанное без рассмотрения, направленное по компетенции другому субъекту для рассмотрения, а также обращения, по которым субъектом, рассматривающим обращение, даны разъяснения. Таким образом, Правила также вводят норму, которая разъясняет, какое обращение считается рассмотренным обращением, что является крайневажным.

При проведении фокус-групп с участием представителей различных госорганов, нам приходилось слышать ссылки на АИС, как серьезный механизм, гарантирующий, что каждое обращение будет зарегистрировано, рассмотрено и по нему будет дан ответ. Однако, как показывает практика и проведенное нами исследование, большое количество обращений остается без ответов, причем это касается госорганов разного уровня и сфер деятельности. Поскольку сама система АИС, на наш взгляд, представляет собой достаточно сложный для применения документ, неукоснительно следуя которому, ответственный орган, скорее всего, даст

полный ответ по сути запроса, то очевиден вывод о нарушениях, допускаемых при применении. Сам факт допущения подобных нарушений со стороны госорганов, скорее всего, говорит об отсутствии ответственности за их допущение.

Примечательно, что наряду с правоохранительными органами и некоторые другие государственные органы республиканского значения ввели правила работы с обращениями. Особого внимания заслуживает Приказ Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан от 2 июля 2001 года № 197 «Об организации приемов граждан и улучшении работы с их обращениями». Приказом предусмотрены следующие поручения:

1. Вице-Министрам, руководителям департаментов и подведомственных организаций Минсельхоза, территориальных управлений областей, городов и районов, как представителям Минсельхоза в регионах, обеспечить принятие необходимых мер по вопросам приема и обращения граждан, максимального решения поставленных ими проблем.



2. В связи с тем, что пятая часть заявлений из-за слабой правовой грамотности населения требует только разъяснений, в дополнение к практикуемым мерам реализовать следующие меры:

- постоянно через СМИ в доходчивой форме разъяснять права и обязанности граждан, информировать о проводимой властями работе, планах, перспективах решения социальных проблем (прямые телерадиоэфирные, телефонные "горячие линии", статьи, комментарии и интервью и др.);
- вице-Министрам, руководителям департаментов, подведомственных организаций прием граждан проводить также и во время выездов в регионы;
- всем руководителям принимать конкретные дисциплинарные и иные меры к государственным служащим, допустившим формализм и волокиту при рассмотрении обращений граждан, обеспечив их гласность;
- аппаратам Минсельхоза, территориальных управлений, периодически проводить предметный анализ причин жалоб населения.

Данный документ интересен тем, что существенно оптимизирует процесс рассмотрения обращений и предоставления информации, в отличие от других ведомственных актов, которые лишь регламентируют порядок предоставления информации.

При анализе нормативных правовых актов нельзя не остановиться на Инструкции по делопроизводству в Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан, утвержденной Правительством Республики Казахстан 31 января 2001 года № 168. В соответствии с пунктом 17 Инструкции обращения юридических и физических лиц, которые не требуют рассмотрения Правительством и могут быть решены центральными и местными исполнительными, иными государственными органами, направляются заведующим отделом контроля и документационного обеспечения (в его отсутствие - заместителем заведующего) соответствующим министерствам, агентствам, акимам и иным государственным органам.

Таким образом, действует принцип перенаправления запросов в другие государственные органы, без постановки обращения на контроль Канцелярии Премьер-министра.



1.3.

На практике теория и нормы, закрепленные законодательно, зачастую по каким-либо субъективным причинам не совпадают. Одним из типичных случаев вольного обращения с законодательством является субъективная трактовка некоторыми чиновниками понятия «секретная информация».

Данный раздел исследования посвящен анализу действующего законодательства относительно того, какие сведения считаются секретными и не подлежат предоставлению по запросам граждан и юридических лиц. Основным нормативным правовым актом в этой сфере является Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-І «О государственных секретах».

Прежде всего, остановимся на основных понятиях,

используемых в Законе, они закреплены в статье 1.

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

государственная тайна - сведения военного, экономического,



политического и иного характера, разглашение или утрата которых наносит или может нанести ущерб национальной безопасности Республики Казахстан;

служебная тайна - сведения, имеющие характер отдельных данных, которые могут входить в состав государственной тайны, разглашение или утрата которых может нанести ущерб национальным интересам государства, интересам государственных органов и организаций Республики Казахстан;

гриф секретности - реквизиты, свидетельствующие о степени секретности сведений, содержащихся в их носителе, проставляемые на самом носителе и (или) в сопроводительной документации на него.

Закон подробно очерчивает круг сведений, относимых к государственным секретам, а также области деятельности, в которых эти сведения используются. Поскольку круг таких сведений достаточно обширен, остановимся лишь на областях деятельности, в которых такие сведения используются. Итак, это сведения:

- в военной области (статья 11);
- в области экономики, образования, науки и техники (статья 12);
- во внешнеполитической и внешнеэкономической области (статья 13);
- области разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности (статья 14);

Таким образом, только в четырех, вышеперечисленных областях, согласно Закону, существуют сведения, относимые к государственным секретам. Закон максимально конкретно очерчивает круг таких сведений в каждой из четырех областей. Поэтому отнесение к государственным секретам иных, не указанных в законе сведений, не допускается. Более того, в статье 17 Закон отдельно приводит сведения, не подлежащие засекречиванию:

- 1) о чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;
- 2) о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;

- 3) о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам и организациям;
- 4) о фактах нарушения прав и свобод гражданина;
- 5) о размерах золотовалютных активов Национального Банка Республики Казахстан и правительственного (бюджетного) резерва драгоценных металлов и драгоценных камней;
- 6) о фактах нарушения законности государственными органами и организациями, их должностными лицами;
- 7) о массовых репрессиях по политическим, социальным и другим мотивам, в том числе находящиеся в архивах.

Всего, согласно Закону, существует три степени секретности. В статье 18 устанавливаются степени секретности сведений и грифы секретности носителей этих сведений: устанавливается три степени секретности сведений, составляющих государственные секреты, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно». Сведениям, составляющим

государственную тайну, присваиваются грифы секретности «особой важности», «совершенно секретно». Сведениям, составляющим служебную тайну, присваивается гриф секретности «секретно».

Следует обратить внимание на тот факт, что закон ограничивает использование таких грифов и запрещает их произвольное использование: Использование перечисленных грифов секретности для засекречивания сведений, не отнесенных к государственным секретам, а также присвоение указанным сведениям иных ограничительных грифов не допускаются.

Очень важным документом для целей настоящего исследования представляются Правила обращения с документами Администрации Президента Республики Казахстан в аппаратах государственных органов управления, центральных исполнительных органов, местных исполнительных и представительных органов, на предприятиях, в организациях и учреждениях Республики Казахстан, утвержденные руководителем Администрации Президента Республики Казахстан от 8 декабря 1996 года. В Главе II «Прием, регистрация документов Администрации Президента Республики Казахстан и правила обращения с ними» находим деление документов по уровню секретности: документы



Администрации делятся на несекретные и секретные. Последние имеют грифы: «Секретно», «Совершенно секретно», «Особой важности». Документы Администрации могут иметь также гриф «Для служебного пользования». Самостоятельно изменять гриф секретности на документах Администрации запрещается.

По определению доступ к государственным секретам имеет ограниченное число лиц. Исследуя далее условия отнесения сведений к секретным, находим в законодательстве Перечень должностных лиц государственных органов, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам Республики Казахстан, утвержденный Указом Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2000 года №371.

До проведения настоящего исследования, на практике мы сталкивались с грифом «ДСП» - для служебного пользования. В законодательстве информацию об этом грифе можно найти лишь в рассмотренной в предыдущем разделе Инструкции по делопроизводству в Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан, утвержденной Правительством Республики Казахстан от 31 января 2001 года № 168. В данной Инструкции есть ряд положений, регламентирующих работу с

документами с пометкой «Для служебного пользования», в частности:

«К служебной информации ограниченного распространения, зафиксированной в документах, делах и изданиях с пометкой «Для служебного пользования» (далее - «ДСП») относятся сведения, касающиеся деятельности Канцелярии или других государственных органов, ограничение на распространение которых диктуется служебной необходимостью. Опубликование в открытой печати, передача по радио и телевидению, сетях открытой электрической (электронной) связи и Интернете служебной информации ограниченного распространения запрещаются».

Однако вопрос о том, какие сведения, в каких случаях и кем относятся к ДСП, остается открытым.

В действующем законодательстве используется также Приказ Генеральной Прокуратуры Республики Казахстан от 13 сентября 2004 года № 41 «О Перечне конкретных видов несекретных документов ограниченного распространения». В данном Перечне указывается:

- «1. Не подлежат открытому опубликованию следующие сведения и материалы:
- распределение работников органов прокуратуры на группы по размерам заработной платы и штатная численность в целом по Республике, области;
 - протоколы коллегий, аппаратных и оперативных совещаний при Генеральном Прокуроре, его заместителях, прокурорах областей, г.г. Астаны, Алматы и приравненных к ним;
 - информации, отчеты, предложения, направляемые в Администрацию Президента Республики Казахстан, Парламент Республики Казахстан, Правительство Республик Казахстан, а также сведения, положенные в основу этих документов;
 - материалы прокуратуры по проектам нормативных правовых актов, издаваемым законодательным органом;
 - переписка с подчиненными прокуратурами и другими правоохранительными органами по вопросам борьбы с преступностью, расследованием и судебным рассмотрением уголовных дел, организации прокурорского надзора за соблюдением законности;
 - материалы уголовных дел, которые находятся в стадии расследования, их опубликование может иметь место только с разрешения следователя;
 - сведения о закрытых процессах;
 - переписка, относящаяся к вопросам гражданской обороны, если в ней отсутствуют данные секретного характера;
 - сведения о необычных, неизвестных широкому кругу граждан способах и приемах совершения преступлений;
 - переписка и материалы, связанные с приемом иностранных делегаций, выездом работников органов прокуратуры за границу, с исполнением поручений прокуратур зарубежных стран в порядке договоров об оказании правовой помощи, а также выдачи разыскиваемых лиц и переводе осужденных для дальнейшего отбывания наказания;
 - иные документы, которые по усмотрению руководителя органа прокуратуры, подпи-



сывающего документ, с учетом характера сведений, содержащихся в них, подлежат ограничению в распространении».

Следовательно, данная информация, хотя и не отнесена к государственным секретам, является информацией ограниченного распространения, при этом, к какой категории видов информации следует относить такие сведения в соответствии с законом «О государственных секретах» остается не ясным.

1.4.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы доступа к информации, позволяет нам сделать следующие выводы.

1. • Право на доступ к информации гарантируется как Конституцией, так и другими нормативными правовыми актами. Нормативные правовые акты в сфере доступа к информации были приняты: Администрацией Президента Республики Казахстан, Правительством Республики Казахстан, министерствами сельского хозяйства, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, по чрезвычайным ситуациям, финансов, Комитетом геологии и недропользования Министерства энергетики и минеральных ресурсов, Комитетом по управлению

архивами и документацией Министерства культуры, информации и общественного согласия, Генеральной прокуратурой, Комитетом национальной безопасности, Национальным банком РК, Агентством РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция), Агентством РК по чрезвычайным ситуациям, Агентством по делам госслужбы. Кроме того, в ряде случаев нормативные правовые акты были приняты совместным решением нескольких государственных органов.

На наш взгляд, на настоящий момент, акты, находящиеся ниже Конституции по иерархии, не противоречат ей и существенно восполняют пробелы в регулировании общественных отношений в сфере доступа к информации, требований, выдвигаемых к обращениям, и



порядку их рассмотрения. В целом нормативные правовые акты, затрагивающие сферу доступа к информации, представляют собой совокупность большого количества (более 40) актов разного уровня и сфер регулирования. Ряд норм этих актов дублируется и пересекается, часть дополняет и восполняет существующие пробелы. Следует отметить, что такой объем разрозненных актов, скорее, затрудняет для граждан и организаций получение информации из государственных органов, а также усложняет работу последних.

2. На законодательном уровне регулируются отношения по предоставлению информации в следующих областях:

- охрана здоровья граждан;
- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера;
- социальная защита и права инвалидов;
- геологическая информация и информация о недрах;
- гидрометеорологическая информация;
- пожарная безопасность;
- информация о лесном фонде;
- информация о недвижимом имуществе (правовой кадастр);

- информация о промышленной безопасности;
- информация о радиационном облучении;
- информация о правонарушениях и преступлениях
- средства массовой информации;
- государственные секреты.

Очевидна необходимость либо принятия нормативных правовых актов по еще неурегулированным областям общественных отношений, либо разработка детализированных общих правил, применимых во всех случаях обеспечения доступа к информации.

3. Отсутствует запрет на введение государственными органами дополнительных требований к обращениям физических и юридических лиц. На практике граждане и юридические лица зачастую сталкиваются с дополнительными требованиями, которые тот или иной орган предъявляет к оформлению запросов и обращений. В Законе «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» предельно четко сформулированы требования, предъявляемые к письменному обращению, однако в нормативных правовых актах ведомственного характера предусматриваются дополнительные требования.

4. Прием, рассмотрение обращений и направление ответов представляет собой сложную цепочку взаимосвязанных действий. В большинстве органов уже введен порядок выдачи талонов регистрации обращений вместо входящих штампов, хотя и практика когда на копии заявителя ставится отметка и роспись получателя, тоже продолжает существовать. Внутреннее перемещение входящих обращений – это сложный процесс, который определяется внутренними процедурами, а также ведомственными распоряжениями (например, инструкции Генеральной прокуратуры и МВД). Существует сложная система учета обращений, присвоение кодов в зависимости от обратившегося лица, сути вопроса и многих других критериев. Как утверждали представители госорганов во время проведения дискуссии с фокус-группой, за нарушение требований по рассмотрению обращений и ответов на них чиновников привлекали к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения. При такой сложной формализованной системе, казалось бы, обращения не должны теряться, ответы должны даваться по существу и в срок. Однако практика показала, что это далеко не так.

5. Законодательно четко очерчены сферы деятельности, в которых информация представляет собой сведения, подлежащие засекречиванию. Однако остается неопределенность относительно информации, доступ к которой ограничен, в частности, имеющей гриф «ДСП». Не достаточно четко определена степень ограничения доступа к подобной информации. На практике может возникнуть ситуация, при которой отдельный госорган не представит такую информацию, сославшись на гриф «ДСП». Такая нечеткость оставляет возможность для злоупотреблений и вольного применения закона.

6. Несмотря на огромное количество нормативных правовых актов разного уровня, разработанных и принятых разными органами, регулирующих разные сферы, практика показывает, что право на доступ к информации часто нарушается. С одной стороны, это можно объяснить низкой активностью и уровнем правовой грамотности населения, которое не знает своих прав, не направляет свои обращения в письменной форме, не обжалует действия либо бездействие должностных



лиц в судебном порядке, в случае если им было отказано в предоставлении информации. С другой стороны, возможно, назрела необходимость принятия нового нормативного правового акта, который бы вмесил в себя весь объем норм, касающихся реализации права на доступ к информации, установил общие для всех органов требования к рассмотрению и ответу на обращения граждан и юридических лиц.

В целом, в действующем законодательстве имеется масса актов, которые максимально формализуют и придают серьезную бюрократическую окраску работе госорганов с обращениями, существует огромное количество актов низшего уровня – правил, положений, приказов, которые вводят всевозможные коды, формы учетных карточек, причин обращений и составления отчетов по обращениям. Однако на практике данный факт не направляет систему в русло информирования населения, так называемой публичности принятия решений органами власти. Зачастую система работает «постфактум», т.е. реагирует на запросы и предоставляет сведения, которые имеют вид уже оформленных, закрепленных законодательно решений.

Принятие самостоятельного закона «О праве на доступ к информации»

позволило бы систематизировать работу государственных органов по предоставлению информации, сняло необходимость разработки подзаконных нормативных правовых актов для каждого ведомства. Принятие подобного закона, на наш взгляд, позволило бы на практике максимально полно реализовать конституционное право на доступ к информации. Прежде всего, такое изменение законодательства способствовало бы защите прав и законных интересов граждан. Данный закон должен восполнить главную проблему существующего законодательства – установить процедуры, т.е. доступные, ясные, общего действия нормы для подачи, регистрации, рассмотрения, содержания обращений; а также направления ответов на них.



II.

В соответствии с методологией проекта, в адрес государственных органов были направлены запросы о предоставлении информации от имени трех субъектов: общественной организации (НПО), журналиста и пенсионера. Запросы были направлены в адрес 24-х государственных органов республиканского значения, а именно:

1. Канцелярия Премьер-Министра Республики Казахстан
2. Министерство внутренних дел Республики Казахстан
3. Министерство здравоохранения Республики Казахстан
4. Министерство индустрии и торговли Республики Казахстан
5. Министерство иностранных дел Республики Казахстан
6. Министерство культуры и информации Республики Казахстан
7. Министерство обороны Республики Казахстан



8. Министерство образования и науки Республики Казахстан
9. Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан
10. Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан
11. Министерство транспорта и коммуникаций Республики Казахстан
12. Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан
13. Министерство туризма и спорта Республики Казахстан
14. Министерство финансов Республики Казахстан
15. Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан
16. Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан
17. Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан
18. Министерство юстиции Республики Казахстан
19. Агентство Республики Казахстан по статистике
20. Агентство Республики Казахстан по информатизации и связи
21. Агентство Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами
22. Агентство Республики Казахстан по регулированию естественных монополий
23. Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы
24. Национальное космическое агентство

Всего было направлено 72 запроса. С момента отправки обращений, исполнителями проекта отслеживались количественные показатели – сроки рассмотрения и направления ответов, а также качественные показатели – полнота и суть ответов.

Как известно, общеустановленными сроками для рассмотрения обращений, в том числе и запросов, являются 15 и 30 дней, в зависимости от сложности вопроса, от того, может ли запрашиваемый орган ответить на запрос самостоятельно, без привлечения ресурсов иных органов, проведения дополнительных проверок, сбора и подготовки данных и т.п. Кроме того, для запросов, направленных от имени средств массовой информации, установлен срок 3 дня. Поэтому, с точки зрения оценки количественных показателей, было достаточно осуществлять мониторинг направления ответов на запросы.

Для оценки качества ответов использовались следующие критерии: полнота ответа, мотивированность, т.е. ссылки на нормативные правовые акты, логическое объяснение и изложение сути, переадресация.

В целом, при анализе использовались следующие критерии оценки:

1. Получение полного ответа, т.е. предоставление полной информации.
2. Получение неполного ответа, т.е. частичное предоставление информации.
3. Отказ в предоставлении информации, т.е. письменный мотивированный отказ.
4. Нет ответа, т.е. игнорирование запроса.

Следует отметить, что учитывались исключительно письменные ответы на запросы, поскольку все запросы были письменные. Неполным или частичным ответом считались ответы, которые лишь отчасти отвечали на поставленные в запросах вопросы. Причем ответы считались полными при условии, что они обоснованы, со ссылкой на законодательство, и запрашиваемые госорганы приводят четкое и ясное изложение своей позиции. К письменным отказам мы отнесли письменно изложенные, обоснованные отказы предоставить информацию.

В результате реализации проекта мы располагаем следующими данными. Ответы получены на 52 запроса, что составляет 62% от общего количества направленных запросов. Без ответа осталось 20 запросов, что составляет 27%. В остальных случаях информация была неполной.

Анализируя предоставленные ответы по качественным критериям, можно сделать следующие выводы:

Полными ответами, из общего количества полученных ответов (52), можно считать 45 ответов, т.е. 86.5% от общего количества полученных ответов.

Неполными ответами, в которых не раскрывалась



суть вопроса, приводились общие фразы и т.п., можно считать 7, т.е. 13,5% от общего количества полученных ответов.

Отказов в предоставлении информации, как таковых не было.

Без ответа осталось 20 запросов.

Высоко оценивая тот факт, что центральные исполнительные органы более внимательно отнеслись к работе с запросами, следует подчеркнуть, что не все ответы на запросы можно назвать качественными. Так, не все государственные органы раскрыли суть вопроса и предоставили максимум возможной информации по запросу, подошли к составлению ответа индивидуально, не отсылая тексты идентичного содержания различным обратившимся лицам. Кроме того, не всеми соблюдались сроки, установленные законом, для работы с обращениями.

Анализ ответов государственных органов также позволяет нам сделать следующие выводы:

1. Большинство государственных органов республиканского уровня соблюдают требование законодательства, в частности, закона «О порядке рассмотрения

обращений физических и юридических лиц» и иных актов - 12 из запрошенных органов, т.е. 50%, предоставили запрашиваемую информацию всем трем обратившимся лицам. 11 органов ответили не на все запросы, и нарушили срок. Только один из органов (4,2% от общего количества запрошенных госорганов) – Министерство туризма и спорта – не ответил ни на один из запросов.

2. Подавляющее большинство полученных ответов (86,5%) следует отнести к полным, т.е. максимально четко ответившим по существу запроса, содержащим логически построенный, мотивированный отзыв со ссылками на законодательство.

3. По неясным причинам в ряде случаев ответ, направленный в адрес журналистов и пенсионеров, был более развернутым и обоснованным.

4. Значительная часть запросов – 20 (27%) – осталась без ответов, причины не ясны.

5. Из общего количества полученных ответов, 4 поступили с нарушением установленных законом сроков, что составляет 7,7% от общего количества полученных ответов. В двух случаях имела место серьезная просрочка сроков рассмотрения обращений (более двух недель).

6. Во всех случаях ответы для журналистов были направлены с нарушением трехдневного срока, установленного для предоставления информации средствами массовой информации Законом «О средствах массовой информации».

7. 11 министерств и ведомств республиканского значения являются лидерами в рейтинге, т.к. их ответы направлены с соблюдением установленного срока, а также являются достаточно качественными по содержанию. Под лидирующими позициями для целей исследования понимается раскрытие сути вопроса,

предоставление максимально полной информации по направленному запросу (иногда свыше запрашиваемой), а также соблюдение сроков. По существу, к этим органам объективно нет претензий.

8. Следует отметить еще ряд случаев неадекватной, своеобразной реакции на запросы. В частности, Министерством транспорта и коммуникаций направлены ответы трем разным лицам с текстами идентичного содержания, в одном конверте, по одному почтовому адресу. Министерство внутренних дел организовало «расследование» с привлечением работников областного УВД для выяснений личностей обратившихся и целей получения информации, что абсолютно противозаконно.

9. Оформление ответов в каждом отдельном госоргане происходит по-разному. Имеется в виду бланк (цветной оригинал, с номером, т.е. бланк строгой отчетности; либо ксерокопия бланка), оформление самого ответа



и прилагаемых документов, «живая» подпись, либо копия.

10. Различаются способы отправки ответов. Используются обычные письма, письма с уведомлением, спецпочта, факсимильная связь. При чем, один и тот же орган может для ответа использовать в каждом из трех случаев разный вид связи, что свидетельствует об отсутствии систематизации работы.

11. Из всех полученных ответов, ни один не содержал письменного, мотивированного отказа предоставить информацию, т.е. ни один из указанных госорганов не обозначил свою позицию по отношению к запросу, как отказ.

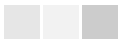
Ниже приводится сводная таблица по количеству полученных ответов.

Ответы центральных исполнительных органов на запросы о получении информации, направленные в рамках проекта

Название госоргана	Кол-во полных ответов	Кол-во неполных ответов (отписки, не по существу и т.п.)	Отказы (сформулированные, обоснованные)	Нет ответов	Причина	Срок
1	2	3	4	5	6	7
Национальное координационное агентство	3	0	0	0	-	в течение 30 дней
Министерство транспорта и коммуникации	3	0	0	0	-	в течение 30 дней
Министерство обороны	3	0	0	0	-	в течение 30 дней
Министерство сельского хозяйства	3	0	0	0	-	в течение 30 дней
Министерство финансов	3	0	0	0	-	1 - в течение 15 дней; 1 - в течение 30 дней; 1 - по истечении 30 дней
Министерство труда и социальной защиты	3	0	0	0	-	в течение 30 дней
Агентство по делам государственной службы	3	0	0	0	-	в течение 30 дней
Министерство юстиции	3	0	0	0	-	в течение 15 дней
Министерство индустрии и торговли	0	3	0	0	содержание ответа не по существу запроса; содержание ответа не соответствует информации	в течение 30 дней
Министерство здравоохранения	3	0	0	0	-	в течение 30 дней



1	2	3	4	5	6	7
Министерство энергетики и минеральных ресурсов	3	0	0	0		в течение 30 дней
Министерство культуры и информации	2	0	0	1	-	в течение 30 дней
Агентство по статистике	1	0	0	2	-	в течение 15 дней
Министерство здравоохранения	1	0	0	2	-	в течение 15 дней
Канцелярия Премьер-Министра	3	0	0	0	-	в течение 15 дней
Министерство внутренних дел	1	0	0	2	-	по истечении 30 дней
Министерство образования и науки	0	2	0	1	общедоступные материалы по запросу на официальном сайте	в течение 15 дней
Агентство по информатизации и связи	2	0	0	1	-	в течение 30 дней
Агентство по регулированию естественных монополий	0	1	0	2	многократный объем запроса, по существу отсутствует ответ	в течение 30 дней
Министерство экономики и бюджетного планирования	1	0	0	2	-	по истечении 30 дней
Агентство по управлению земельными ресурсами	1	1	0	1	ссылка на портал, работающий в местном органе	в течение 15 дней
Министерство по чрезвычайным ситуациям	2	0	0	1	-	по истечении 30 дней
Министерство иностранных дел	1	0	0	2		в течение 30 дней
Министерство туризма и спорта	0	0	0	3	-	-
Итого:	45	7	0	20		



III.

Исследование ситуации с предоставлением информации государственными органами местного уровня было проведено по той же методике, что и с органами республиканского значения. Партнерскими организациями - исполнителями проекта, были составлены и направлены запросы в адрес государственных органов местного значения. Запросы также направлялись от трех лиц: от имени общественной организации (НПО), журналиста и пенсионера.

Запросы были направлены в адрес государственных органов местного значения (областных управления, а также городских отделов) всех регионов Казахстана, а именно, в такие государственные органы, как:

1. Управление внутренней политики
2. Управление госсанэпидемнадзора
3. Управление здравоохранения



4. Управление координации занятости и социальных программ
5. Управление экономики и бюджетного планирования
6. Управление энергетикой и коммунального хозяйства
7. Управление природных ресурсов и регулирования природопользования
8. Управление образования
9. Управление внутренних дел
10. Управление таможенного контроля
11. Налоговый департамент
12. Управление дорожной полиции
13. Управление земельных ресурсов
14. Прокуратура

В среднем, по одной отдельной области, включая структуры городского уровня в областном центре, направлялось около 44 запросов.

Всего было направлено 1038 запросов. Запросы направлялись во все 14 областей страны и два города республиканского значения – Алматы и Астана. С момента отправки обращений, исполнителями отслеживались количественные показатели – сроки рассмотрения и направления ответов, а также качественные показатели – полнота и суть ответов.

Как и в случае с государственными органами республиканского уровня, при анализе ответов, полученных от местных органов, использовались следующие критерии оценки:

1. Получение полного ответа, т.е. предоставление полной информации.
2. Получение неполного ответа, т.е. частичное предоставление информации.
3. Отказ в предоставлении информации, т.е. письменный мотивированный отказ.
4. Нет ответа, т.е. игнорирование запроса.

Как отмечалось выше, всего было направлено 1038 запросов. Ответы получены на 476 запросов, что составляет 45,9% от общего количества направленных запросов. Без ответа осталось 562 запроса, что составляет 54,1%.

Анализируя предоставленные ответы по качественным критериям, можно сделать следующие выводы:

Полными ответами, из общего количества полученных ответов (476), можно считать 299 ответов, т.е. 28,8% от общего количества направленных запросов.

Неполными ответами, в которых не раскрывалась

суть вопроса, приводились общие фразы и т.п., можно считать 102, т.е. 9,8% от общего количества запросов.

Отказов в предоставлении информации было получено 75, т.е. 7,2%.

Без ответа осталось 562 запроса.

Результаты анализа ответов государственных органов позволяют сформулировать рейтинг открытости госорганов (подробно см. Приложение). Среди лидеров рейтинга можно отметить налоговые органы, органы земельных отношений, управления и отделы экономики и бюджетного планирования, органы госсанэпиднадзора. Среди аутсайдеров: управления и отделы здравоохранения, энергетики и коммунального хозяйства, образования, дорожной полиции.

Следует отметить, что при анализе полученных ответов выяснилось, что на один и тот же вопрос государственный орган одной области предоставляет информацию, государственный орган другой области запрашиваемую информацию не предоставляет под различными предлогами: «врачебная тайна», «налоговая тайна», «узкоспециальная информация служебного характера», «укажите цель запроса», «информацию предоставляют только



государственным органам», «информация для служебного пользования» и т.д.

В ходе проекта зафиксированы случаи недопонимания содержания запроса. Например, в управление здравоохранения Западно-Казахстанской области был направлен запрос следующего содержания: «какой перечень медицинских услуг государственными медицинскими учреждениями предоставляется бесплатно? Поступали ли к вам жалобы относительно отказа медицинскими работниками предоставления бесплатной медицинской помощи гражданам в 2007 году? Если поступали, то, в каком количестве и как были разрешены. Допускались ли медицинскими работниками ошибки в 2007 году и были ли виновные лица привлечены к ответственности?» На что управление здравоохранения Западно-Казахстанской области отказало в получении информации со следующей ссылкой: «информация, касающаяся других людей, является врачебной тайной и представляется только на официальные запросы судебных органов». Очевидно, что запрос содержал несколько вопросов, и ни один из них не касался врачебной тайны.

В управление образования Кызылординской области был направлен запрос следующего содержания: «...Выявлялись ли

случаи принудительного взимания денежных средств с родителей в дошкольных и школьных учреждениях? И если все же случаи выявлялись, то были ли привлечены должностные лица к ответственности за период с 2007 по 2008 годы (пожалуйста, укажите фамилии, имена, должности, названия учебных заведений)». Управление образования Кызылординской области не предоставило информацию со следующей ссылкой: «Интересующие Вас сведения можете получить в Министерстве образования и науки Республики Казахстан». Хотя подобная информация предоставлялась управлениями образования других областей.

В налоговые комитеты направлялись запросы следующего содержания: «Какая сумма земельного налога была уплачена в 2007 году физическими и юридическими лицами в бюджет? Была ли недоимка по земельному налогу? В каком виде Вы принимаете налоговую отчетность (на бумажном или электронном носителе)?» На что налоговый комитет по Кызылординской области отказал в получении информации о сумме поступлений налоговых платежей в бюджета по земельному налогу со следующей мотивировкой: «Согласно пункта 1 статьи 518 Налогового Кодекса запрашиваемые Вами данные являются налоговой тайной».

Вместе с тем, такая информация в соответствии с законодательными актами не является секретной и подтверждением этого является тот факт, что налоговые комитеты других областей данную информацию предоставили.

В отделы/управления госсанэпиднадзора были направлены запросы следующего содержания: «Соответствует ли качество питьевой воды в вашей области международным стандартам? Безопасно ли пить холодную воду из под крана? Как часто Вы проводите исследование экологической безопасности питьевой воды? Каков химический состав воды на сегодняшний день? Можно ли быть на 100% уверенным, что все продукты питания являются полезными для организма и не содержат вредных добавок? Контролируете ли Вы ситуацию в открытых водоемах и безопасно ли в них купаться?» ГУ «Отдел Управления Госсанэпиднадзора Костанайской области по г. Костанай» не предоставил информацию с указанием следующей мотивировки: «ГУ «Отдел Управления Госсанэпиднадзора Костанайской области по г. Костанай» просит Вас разъяснить цель вашего запроса, так как, нам непонятно, для решения каких вопросов Вам необходима данная информация, тем более жительнице г. Караганды и как может повлиять качество

питьевой воды употребляемой населением Костанайской области на здоровье населения Карагандинской области». Данный ответ, являющийся примером нарушения права на доступ к информации, демонстрирует полное непонимание некоторыми государственными органами содержания права на доступ к информации. К сожалению, правило о том, что запрашиваемый орган не должен вступать в полемику или переписку с лицом, направившим запрос, а должен предоставить информацию, пока не стало общим правилом для всех государственных органов. Запрашиваемая информация являлась не только не секретной, но и наоборот – должна быть общедоступной, однако государственный орган отказался ее предоставлять.

Еще одним фактом нарушения права на доступ к информации является следующий пример. В управление координации и занятости социальных программ Западно-Казахстанской области был направлен запрос о получении информации о количестве безработных, о мерах по снижению безработицы, какая сумма выделена на детские пособия, какие документы необходимы для оформления детского пособия. Управление координации занятости и социальных программ Западно-Казахстанской области отказало в получении информации со следующей мотивировкой:



«...просим Вас предоставить официальное подтверждение о ваших полномочиях для запроса данной информации». Вместе с тем никакими дополнительными полномочиями в данном случае лицо, запросившее информацию, обладать не должно.

Анализ поступивших ответов на запросы позволяет нам сделать следующие выводы.

1. Большое количество запросов, по существу больше половины (54.1%), направленных в государственные органы местного значения, осталось без ответов. Данный факт заставляет серьезно задуматься. Прежде всего, следует определить, каковы причины такого результата. Можно сделать незначительную поправку на работу почты, однако, данная поправка, действительно, незначительна. Это объясняется тем, что в каждый орган было направлено по 3 запроса, в большинстве же случаев ответ был получен на 1-2 запроса, следовательно, запросы в адрес государственных органов доходили. Причины сложившейся ситуации нам видятся в следующем:

1) За нарушения, допу-

щенные при работе с обращениями в республиканских органах, работает механизм привлечения к ответственности, которая предусмотрена, тем не менее, и в местных органах ответственность предусмотрена тоже, т.к. нормы права в этой сфере установлены общие.

- 2) Кадры, работающие в местных органах менее квалифицированы, т.е. не информированы о законодательстве, внутренних правилах и инструкциях, не умеют работать с документацией, не владеют информацией.
- 3) Система работы с обращениями в целом (на всех уровнях – от местного до республиканского) допускает серьезные погрешности, способствует нарушению права граждан и организаций на доступ к информации.
- 4) В ряде органов не налажена работа по рассмотрению обращений граждан, что целиком зависит от руководства конкретного органа.
- 5) При отсутствии четких законодательных стандартов предоставления информации порядок работы с обращениями определяет позиция самих государственных служащих, в частности руководителей государственных органов,

которые самостоятельно определяет пределы реализации прав граждан на доступ к информации.

2. В достаточно большом количестве случаев, только часть из которых приводится в данном докладе, государственные служащие, работники запрашиваемого органа, произвольно и неверно трактуют такие понятия, как: «врачебная тайна», «секретная информация», «полномочия», «цель запроса», «налоговая тайна» и т.д. Во всех случаях отказа у органа, отказавшего в предоставлении информации, не было для этого никаких оснований, т.е. по существу был нарушен Закон «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», а также целый ряд других нормативных правовых актов, приведенных в этом докладе.

3. Очевидно, что не только законодательство, но и действующая система работы государственных органов, позволяет умышленно или по незнанию нарушать права граждан и юридических лиц на

доступ к информации. Практика подтверждает, что нарушений в этой сфере, действительно, много и очень часто они переходят в злоупотребления. По определению, государственные органы являются единственным источником получения информации по самым основополагающим вопросам жизнедеятельности и жизнеобеспечения, это: здравоохранение, социальная защита, правоохранительные органы, земельные отношения, налоговые отношения, вопросы экологии, промышленной безопасности и многие другие. Непредоставление подобной информации, либо ограничения влекут за собой нарушения целого ряда иных прав, в том числе и имущественных.



IV.

•
•

Право на получение информации занимает особое место среди других прав и свобод человека. Только хорошо информированная общественность может разумным образом выполнять свою обязанность по формированию гражданского общества. И поскольку мы живем в обществе, в социуме, где существуют определенные институты власти, аккумулирующие в своих банках данных большой объем общественно-значимой информации, в том числе и касающейся нас лично, то особо важно для каждого члена общества иметь возможность ознакомиться с этой информацией, при этом в полном объеме и своевременно.

Исследовательская программа, реализованная в рамках проекта, строилась таким образом, чтобы получить ответ на несколько вопросов. Для того чтобы получить достаточно объективные данные, было решено охватить в процессе исследования несколько областей, не соприкасающихся географически. Опросы проводились в городе республиканского значения Алматы, а также в областных центрах: Павлодаре, Атырау и Усть-Каменогорске. Объем выборочной совокупности составил 1405 респондентов. В исследовании был применен квотный принцип на основе этнодемографических, половых, возрастных, образовательных, социально-профессиональных критериев.

Прежде всего, необходимо было выяснить, из каких источников граждане чаще всего черпают информацию.

Во-вторых, информация каких структур является наиболее необходимой.

В-третьих, надо было получить ответ на вопрос о том, как часто люди сталкиваются с ситуацией, когда им по тем или иным причинам отказывают в предоставлении информации.

В-четвертых, немалый интерес представляет вопрос о том, какую личную оценку дадут тем или иным государственным структурам, с деятельностью которых сталкиваются люди при

решении каких либо своих проблем.

По итогам замера общественного мнения наибольшей популярностью в получении информации среди опрошенных пользуются электронные средства массовой информации. По масштабности привлечения населения к информационным передачам общественно-политическом и социально-экономическом развитии государства безусловным лидером является телевидение. Его аудитория составила 90,32% респондентов. Печатные издания, как источник полезной информации и развлекательных сообщений, находятся на втором плане. Доля читающих журналы и газеты составила 82,91%. В данной ситуации это связано, в первую очередь, с высоким удельным весом в структуре выборки пенсионеров, безработных и домохозяек, финансовые возможности которых ограничены и не позволяют оформить подписку на ту или иную газету или журнал. Предпочтение радио отдали 43,27% респондентов. Треть опрошенных пользуются услугами Интернета, это в основном государственные служащие, работники торговли и сферы услуг и студенты. Каждый десятый респондент посещает сайты государственных органов. Чаще всего посещаются сайты акимов областей, г. Алматы, следом Правительства и Главы государства. Вместе с тем, о том,



где находятся пункты общественного доступа, через которые можно бесплатно выйти на сайты государственных органов и получить необходимую информацию, знают 23,20%, не знают – 75,16% респондентов.

Одной из задач данного исследования ставилось изучение положения дел с соблюдением прав граждан на доступ к информации в органах государственной власти, государственных учреждениях.

Респондентам был задан вопрос: **«По Вашему мнению, обязаны ли сотрудники государственных органов предоставлять информацию гражданам?»**. 61,85% - считают, что должны всем, 21,92% - должны, но не всем, затруднились ответить - 13,38%.

Высокий процент респондентов считающих, что информация обязана предоставляться, но не всем, свидетельствует о низком пока еще уровне информированности о своих правах. Если вопросы общественной жизни не входят в сферу жизненных интересов, то возникает ситуация, способствующая произволу деятельности органов, которым делегируется принятие решений по наиболее важным для общества вопросам.

К тому же, в ходе исследования был определен рейтинг государственных учреждений, наиболее посещаемых населением. На вопрос: **«В какие государственные органы Вы обращались в последнее время за необходимой информацией?»**, были получены следующие ответы:

Структура	Проценты
Органы здравоохранения	32,03
Органы социальной защиты	28,47
Органы жилищно-коммунального хозяйства	21,21
Органы образования	19,72
Органы юстиции (миграционная служба, ЦОН и др.)	19,15
Акиматы	13,95
Правоохранительные органы (полиция, МАИ и др.)	12,24
Центры недвижимости	9,61
Органы, регулирующие земельные отношения	6,90
Судебные органы	4,27
Органы культуры	3,06
Прокуратура	2,14
Органы внутренней политики	1,64
КНБ	0,78

Вместе с тем, ответы вышеуказанных органов не в достаточной степени удовлетворяют получателей информации. Из 11,89% респондентов, которые вообще не получили информацию, выделяются представители органов социальной защиты (31,74%), органы здравоохранения (25,15%), органы жилищно-коммунального хозяйства (24,55%), далее идут органы образования, юстиции, правоохранительные органы и акиматы.

Учреждения, указанные в таблице, были выбраны в силу наличия в них информации, представляющей общественную значимость. Результаты исследования выявили следующую тенденцию: что из числа респондентов, отметивших себя как живущих в полном достатке, чаще всего сталкиваются с необходимостью в получении информации, предоставляемой органами юстиции и образования; граждане со средним уровнем достатка чаще обращались в органы здравоохранения и образования. Респонденты, выбравшие вариант ответа «...с трудом свожу концы с концами» в большинстве случаев обращаются в органы здравоохранения и социальной защиты. В органы прокуратуры и КНБ в связи со спецификой деятельности обратился лишь каждый двадцатый опрошенный.

Чтобы выяснить насколько действия или бездействия государственных служащих являются правомерными в оценках граждан, в предоставлении им необходимой информации респондентам был задан вопрос: «Если Вы обращались за информацией к сотрудникам государственных органов, получили ли Вы качественную информацию?». Значительная часть опрошенных, а именно 34,66% указывают, что при рассмотрении обращений получили информацию, но не качественную. С игнорированием со стороны государственных служащих по вопросу предоставления информации, то есть не получивших вообще информацию столкнулось 11,89%.

Основным механизмом функционирования государственных учреждений, по мнению респондентов, до сих пор являются бюрократизм и коррупция. Четверть опрошенных утверждает, что лично сталкивались с проблемой взяточничества и коррупции. Еще четверть респондентов говорят, что с этими явлениями сталкивались их близкие и родственники. Среди опрошенных доминируют работники торговли и сферы услуг и люди пенсионного возраста. На вопрос: «Сталкивались ли Вы лично с проблемой взяточничества и коррупции?» мнения респондентов в разрезе городов выглядят следующим образом:



	Алматы	Атырау	Павлодар	Усть-Каменогорск
Лично сталкивался	22,47%	9,17%	21,00%	32,67%
Сталкивались близкие и родственники	26,52%	10,00%	24,00%	30,92%

Мнение населения относительно структур государственной власти

Структура	отлично	хорошо	удовлетворительно	неудовлетворительно	затрудняюсь ответить
Органы социальной защиты	6,90	19,36	34,31	12,67	22,99
Правоохранительные органы (полиция, МАИ и др.)	6,96	13,17	29,82	19,93	26,62
Органы юстиции (миграционная служба, ЦОН и др.)	7,05	16,37	27,26	13,10	32,38
Органы образования	5,62	18,72	36,01	11,53	24,91
Органы здравоохранения	4,63	19,64	36,44	18,65	17,01
Органы жилищно-коммунального хозяйства	3,20	11,53	24,77	29,96	26,55
Органы культуры	4,63	18,93	25,84	7,26	39,22
КНБ	3,13	10,96	13,81	5,48	62,21
Прокуратура	3,77	10,68	15,30	8,68	57,15
Судебные органы	3,20	11,03	17,22	10,25	54,09
Акиматы	4,06	13,45	25,98	12,46	40,07
Органы внутренней политики	2,56	11,46	18,79	9,75	52,74
Центры недвижимости	4,06	10,96	20,71	17,22	42,88
Органы, регулирующие земельные отношения	2,28	9,54	20,21	21,00	43,27

Работу правительства респонденты оценили на «отлично» - 9,25%, на «хорошо» - 31,17%, на «удовлетворительно» - 33,59% и оценили как «неудовлетворительно» - 12,10% из общего числа респондентов. Результаты деятельности депутатов Парламента оцениваются респондентами как «отлично» и «хорошо» соответственно 8,97% и 25,34%, «удовлетворительно» - 31,96% и не удовлетворены работой народных избранников - 14,45%. Работу акимов областей, г. Алматы респонденты оценили на «отлично», «хорошо» и «удовлетворительно» 63,85% в совокупности, и как «неудовлетворительно» - 14,52%. Затруднились оценить работу 20,64% опрошенных.

Таким образом, можно сделать некоторые выводы относительно ранее поставленных задач исследования.

Во-первых, наиболее распространенными по масштабности привлечения населения к информационным передачам общественно-политическом и социально-экономическом развитии государства являются электронные средства массовой информации.

Во-вторых, наибольший интерес для населения представляет собой информация, относящаяся

к компетенции органов социальной сферы.

В-третьих, уровень получения качественной информации низок, лишь 17,15 процентам респондентов предоставили полную информацию. Треть респондентов указали на некачественную информацию и каждый десятый отметил позицию «не получили вовсе». Частота отказов зависит не только от своеволия государственных чиновников и других носителей информации, к которым обращаются люди, но и от характера самой запрашиваемой информации, от умения составить запрос и множества других факторов. Однако на данном этапе анализа имеет смысл обратить внимание на тот факт, что 34,66% опрошенных регулярно встречаются со сложностями в получении качественной и необходимой им информации.

В-четвертых, в оценках респондентов, среди государственных структур, наименьший рейтинг в вопросе получения необходимой информации имеют органы жилищно-коммунального хозяйства, органы, регулирующие



земельные отношения, и правоохранительные органы (полиция, МАИ и др.).

Таким образом, значимость проблемы свободы доступа к информации осознана простыми гражданами. Если заинтересованные государственные структуры примут принципиальное решение о координации своей деятельности в решении проблем доступа населения к информации, то в перспективе информация может стать юридической защитой граждан от бюрократических проволочек и препон, каковой она пока не является на сегодняшний день. Это необходимо для всего спектра социально-экономических задач, стоящих сегодня перед страной, обществом и каждым человеком.

Обобщая результаты масштабного исследования о реализации права на доступ к информации в Республике Казахстан, остановимся на нескольких основополагающих моментах.

В современном обществе любые общественные отношения регулируются законодательством. Законодательство, регулирующее правоотношения в сфере получения информации, на сегодняшний день представляет собой сложную систему нормативных правовых актов разного уровня и разных сфер применения. Однако при этом нельзя дать однозначный ответ на вопрос – на сколько соответствует это законодательство реалиям сегодняшнего дня и позволяет ли оно в полном объеме реализовать закрепленное Конституцией право на доступ к информации. Поскольку и работа с запросами, и результаты социологического исследования показали, что имеется большое количество серьезных проблем обеспечения доступа к информации.



Право на доступ к информации гарантируется как Конституцией, так и другими нормативными правовыми актами. Нормативные правовые акты в сфере доступа к информации были приняты: Администрацией Президента Республики Казахстан, Правительством Республики Казахстан, министерствами сельского хозяйства, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, по чрезвычайным ситуациям, финансов, Комитетом геологии и недропользования Министерства энергетики и минеральных ресурсов, Комитетом по управлению архивами и документацией Министерства культуры, информации и общественного согласия, Генеральной прокуратурой, Комитетом национальной безопасности, Национальным банком РК, Агентством РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция), Агентством РК по чрезвычайным ситуациям, Агентством по делам госслужбы. Кроме того, в ряде случаев нормативные правовые акты были приняты совместным решением нескольких государственных органов.

На наш взгляд, на настоящий момент, акты, находящиеся ниже Конституции по иерархии, не противоречат ей, и существенно восполняют пробелы в регулировании общественных

отношений в сфере доступа к информации, требований, выдвигаемых к обращениям, и порядку их рассмотрения. В целом нормативные правовые акты, затрагивающие сферу доступа к информации, представляют собой совокупность большого количества (свыше 40) актов разного уровня и сфер регулирования. Ряд норм этих актов дублируется и пересекается, часть дополняет и восполняет существующие пробелы. Следует отметить, что такой объем разрозненных актов, скорее, затрудняет для граждан и организаций получение информации из государственных органов, а также усложняет работу последних.

На законодательном уровне регулируются отношения по предоставлению информации в следующих областях:

- охрана здоровья граждан;
- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера;
- социальная защита и права инвалидов;
- геологическая информация и информация о недрах;
- гидрометеорологическая информация;
- пожарная безопасность;

- информация о лесном фонде;
- информация о недвижимом имуществе (правовой кадастр);
- информация о промышленной безопасности;
- информация о радиационном облучении;
- информация о правонарушениях и преступлениях
- средства массовой информации;
- государственные секреты.

Прием, рассмотрение обращений и направление ответов представляет собой сложную цепочку взаимосвязанных действий. В большинстве органов уже введен порядок выдачи талонов регистрации обращений вместо входящих штампов, хотя и практика когда на копии заявителя ставится отметка и роспись получателя, тоже продолжает существовать. Внутреннее перемещение входящих обращений – это сложный процесс, который определяется внутренними процедурами, а также ведомственными и распоряжениями (например, инструкции Генеральной прокуратуры и МВД). Существует сложная система учета обращений, присвоение кодов в зависимости от

обратившегося лица, сути вопроса и многих других критериев. Как утверждали представители госорганов во время проведения дискуссии с фокус-группой, за нарушение требований по рассмотрению обращений и ответов на них чиновников могут привлечь к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения. При такой сложной формализованной системе, казалось бы, обращения не должны теряться, ответы должны даваться по существу и в срок. Однако практика показала, что это далеко не так. Как уже отмечалось выше, в рамках проекта обе партнерские организации (общественные фонды «MEDIALIFE» и «Десента») организовали работу телефонных «горячих линий». Анализируя поступившие от граждан звонки, можно с уверенностью сказать, что на практике зачастую законодательство грубо нарушается, информация не предоставляется, обжалование действий госорганов превращается в длительный безрезультатный процесс переписки. Следовательно, данная система работает неэффективно.

Анализ практики работы с запросами, когда часто необъективно отказывают в доступе к информации, свидетельствует о необходимости закрепления на законодательном уровне нормы, согласно которой доступной является любая информация,



которая не отнесена законодательством к секретной или иной, охраняемой законом. Поскольку иначе мы будем продолжать сталкиваться на практике с произвольной и неадекватной реакцией отдельных госорганов или чиновников на запросы граждан и организаций.

Особого внимания заслуживает качество предоставляемой государственными органами информации. Проект подтвердил, что качеством получаемой информации удовлетворена лишь небольшая часть населения. Очевидно, что должны существовать общие стандарты для содержания ответов, иначе отписки и ссылки на законодательство, которые практикуются сейчас многими государственными служащими, еще долго будут применяться.

В ряде случаев, действующее на сегодняшний день законодательство, предусматривает предоставление информации на платной основе (например, информация о недрах, о сведениях из электронной базы данных Минюста). В целом такое положение нарушает общий принцип свободного предоставления информации. Поэтому в этой связи требуется четкая регламентация: какую информацию государственный орган обязан предоставить бесплатно, а в каком случае – требуется установить оплату государственных услуг.

В некоторых случаях отмечается нелогичность и непоследовательность законодателя. В частности, провозглашая общедоступность сведений правового кадастра, тот же самый акт устанавливает перечень лиц, которые могут направлять запросы, а также требует, чтобы в запросе указывались паспортные данные и место жительства.

Большое внимание в законодательстве уделяется работе с обращениями и заявлениями в правоохранительных органах, для этого специально были утверждены инструкции, применяемые в органах внутренних дел и прокуратуре. Данные ведомственные нормативные правовые акты, безусловно, существенно дополняют иные акты, регламентирующие предоставление информации. Однако население в большинстве своем все же не осведомлено о том, каким образом правоохранительные органы должны работать с их заявлениями. Как уже отмечалось выше, такие понятия, как КУЗ и ЖУИ, являются, что называется, «для внутреннего пользования». На практике это приводит к злоупотреблениям, а подчас и к коррупционным правонарушениям, когда, например, представители финансовой полиции осуществляют проверку субъектов малого и среднего бизнеса якобы «по поступившим заявлениям». При

этом заявления даже не представляют для ознакомления, хотя такие заявления должны быть в обязательном порядке «заКУЗированы», иначе проверки являются незаконными. Кроме того, на практике, несмотря на наличие инструкций, и на сложный порядок фиксации входящих обращений и заявлений, имеют место случаи, когда заявления теряются, не фиксируются в КУЗ, не рассматриваются, сроки повсеместно нарушаются. Очевидно, что данные инструкции работают неэффективно. Происходит это либо в силу несовершенства предлагаемых механизмов, либо установленный порядок просто не соблюдается, т.е. нарушается. Возможно, это объясняется тем, что за допущенные нарушения виновные лица не привлекаются даже к дисциплинарной ответственности. Сфера отношений, находящихся в плоскости уголовного процесса, более чем серьезна, она напрямую касается безопасности, жизни и судеб людей. Поэтому огромную важность представляет работа с входящими обращениями и заявлениями. Но, не менее важна работа по обработке и представлению ответов на эти заявления. Более того, из практики известно, что участники отношений в сфере уголовного процесса предъявляют большое количество претензий именно к рассмотрению заявлений и ответам на них. Не секрет, что

даже на заявления о возбуждении уголовного дела, поступающие в органы внутренних дел от граждан, не дается элементарного уведомления о принятии процессуальных решений по данным заявлениям.

В целом возникает вопрос о целесообразности принятия отдельных актов о рассмотрении обращений граждан и юридических лиц в органах прокуратуры и внутренних дел, поскольку подробная детализация, на наш взгляд, имеет смысл по отношению к работе с обращениями и в других государственных органах, а не только в указанных.

Возвращаясь к вопросу ответственности, следует отметить, что исполнители проекта за шесть месяцев работы над настоящим исследованием не зафиксировали ни одного факта, когда нерадивый государственный служащий, потерявший чьи-либо документы, не ответивший на запрос, предоставивший некорректный ответ либо совершивший иное грубое нарушение при работе с обращениями и иными документами, поступающими от граждан и юридических лиц, был привлечен к ответственности.

При проведении фокус-групп, организованных в рамках данного проекта, в которых участвовали представители различных госорганов, нам



приходилось слышать ссылки на АИС, как серьезный механизм, гарантирующий, что каждое обращение будет зарегистрировано, рассмотрено и по нему будет дан ответ. Участники фокус-групп отмечали, что данная система исключает такую проблему, как игнорирование обращений. Однако, как показывает практика, и проведенное нами исследование, большое количество обращений вообще остается без ответов, причем это касается госорганов разного уровня и сфер деятельности. Поскольку сама система АИС, на наш взгляд, представляет собой достаточно сложный для применения документ, неукоснительно следуя которому, ответственный орган, скорее всего, даст полный ответ по сути запроса, то очевиден вывод о нарушениях, допускаемых при применении. Сам факт допущения подобных нарушений со стороны госорганов, скорее всего, говорит об отсутствии реальной ответственности за их допущение.

В законодательстве отсутствует единый стандарт к содержанию запросов, обращений, заявлений. Одновременно нет и запрета на введение государственными органами дополнительных требований к обращениям физических и юридических лиц. На практике граждане и юридические лица зачастую сталкиваются с дополнительными требованиями,

которые тот или иной орган предъявляет к оформлению запросов и обращений. В Законе «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» предельно четко сформулированы требования, предъявляемые к письменному обращению, однако в некоторых нормативных правовых актах ведомственного характера предусматриваются дополнительные требования.

Законодательно четко очерчены сферы деятельности, в которых информация представляет собой сведения, подлежащие засекречиванию. Однако остается неопределенность относительно информации, доступ к которой ограничен, в частности, имеющей гриф «ДСП». Не достаточно четко определена степень ограничения доступа к подобной информации. На практике может возникнуть ситуация, при которой отдельный госорган не представит такую информацию, сославшись на гриф «ДСП». Такая нечеткость оставляет возможность для злоупотреблений и произвольного применения закона.

Несмотря на огромное количество нормативных правовых актов разного уровня, разработанных и принятых разными органами, регулирующих разные сферы, практика показывает, что право на доступ к информации часто

нарушается. С одной стороны, это можно объяснить низкой активностью и уровнем правовой грамотности населения, которое не знает своих прав, не направляет свои обращения в письменной форме, не обжалует действия либо бездействие должностных лиц в судебном порядке, в случае если им было отказано в предоставлении информации. С другой стороны, возможно, назрела необходимость принятия нового нормативного правового акта, который бы вмесил в себя весь объем норм, касающихся реализации права на доступ к информации, установил общие для всех органов требования к рассмотрению и ответу на обращения граждан и юридических лиц.

В целом, в действующем законодательстве имеется масса актов, которые максимально формализуют и придают серьезную бюрократическую окраску работе госорганов с обращениями, существует огромное количество актов низшего уровня - правил, положений, приказов, которые вводят всевозможные коды, формы учетных карточек, причин обращений и составления отчетов по обращениям. Однако на практике данный факт не направляет систему в русло информирования населения, так называемой публичности принятия решений органами власти. Зачастую система работает «постфактум», т.е.

реагирует на запросы и предоставляет сведения, которые имеют вид уже оформленных, закрепленных законодательно решений.

Отталкиваясь от результатов социологического исследования, мы можем говорить о тревожном сигнале, а именно, о том, что у населения сформировалось мнение о том, что не всегда позволительно обращаться за информацией, и не вся информация открыта. То есть казахстанские граждане считают, что не получают информацию совсем, либо информация будет некачественной. Как уже отмечалось выше, можно делать поправку на низкую активность населения, которое не пользуется даже теми возможностями, которые существуют на настоящий момент. Вместе с тем, первопричина этой проблемы, в большей мере, - в самой системе принятия решений органами власти, которые не стремятся к публичности, не придают значения широкому информированию населения на этапе обсуждения решений. В настоящее время в связи с широким распространением сети Интернет такая возможность реально существует, однако даже государственные органы республиканского значения еще в недостаточной мере используют эту возможность. Речь идет, прежде всего, об опубликовании законопроектов, проектов иных актов до их



утверждения.

Следующей проблемой является односторонний узкий подход к информированию. При таком подходе с одной стороны находится некое лицо, которое желает получить информацию и инициирует запрос, а с другой стороны находится орган, который такой информацией располагает или может располагать.

Альтернативой такому подходу может быть система, когда действуют один или несколько так называемых посредников, которые могут иметь в своем распоряжении весь информационный ресурс общедоступной информации, не являющейся предметом какой-либо охраняемой законом секретной или тайной информации. При таком подходе мы снимаем нагрузку с отдельного госоргана, связанную с обработкой обращений, направлением ответов и т.п. Кроме того, мы обеспечиваем широкому кругу лиц, а по существу – всем заинтересованным, доступ к любой несекретной информации.

Остановившись подробно на анализе предоставления ответов на запросы, следует отметить тот факт, что в ходе проекта было направлено 1110 запросов. Однако ответы получены на 48% обращений, при этом только в 31% случаев была предоставлена полная информация. В 10% случаев государственные органы

предоставили не полную информацию. В 7,2% случаев в доступе к информации было отказано.

Большее количество запросов (54.1%), направленных в государственные органы местного значения, осталось без ответов. Работа с обращениями в госорганах республиканского уровня поставлена лишь немногим лучше. Данный факт заставляет серьезно задуматься. Прежде всего, следует определить, каковы причины такого результата. Можно сделать незначительную поправку на работу почты, однако, данная поправка, действительно, незначительна. Это объясняется тем, что в каждый орган было направлено по 3 запроса, в большинстве же случаев ответ был получен на 1-2 запроса, следовательно, запросы в адрес государственных органов доходили. Причины сложившейся ситуации нам видятся в следующем.

В целом ответственность за нарушения, допущенные при работе с обращениями незначительна и механизм ее практической реализации неясен, опять-таки отсутствуют соответствующие процедуры. Можно сделать вывод о том, что в республиканских органах внутренний контроль поставлен строже и более четко, нежели в местных.

Большой вопрос для большинства госорганов – это кадры. Очевидно, что данная

проблема серьезнее влияет на работу местных органов, где кадры, возможно, менее квалифицированы, т.е. не информированы о законодательстве, внутренних правилах и инструкциях, не умеют работать с документацией, не владеют информацией, имеют низкую мотивацию, т.е. не держатся за свое место.

Система работы с обращениями, в целом (на всех уровнях – от местного до республиканского), допускает серьезные погрешности, способствует нарушению права граждан и организаций на доступ к информации.

В ряде органов совершенно не налажена работа по рассмотрению обращений граждан, ярким подтверждением этого утверждения является работа органов дорожной полиции.

При отсутствии четких законодательных стандартов предоставления информации порядок работы с обращениями определяет позиция самих государственных служащих, в частности руководителей государственных органов, которые самостоятельно определяют пределы реализации прав граждан на доступ к информации.

В достаточно большом количестве случаев, только часть из которых приводится в данном докладе, государственные служащие, работники запрашиваемого органа, вольно

и неверно трактуют такие понятия, как: «врачебная тайна», «секретная информация», «полномочия», «цель запроса», «налоговая тайна» и т.д. Во всех случаях отказа у органа, отказавшего в предоставлении информации, не было для этого никаких оснований, т.е. по существу был нарушен Закон «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», а также ряд других нормативных правовых актов.

Еще раз подчеркнем, что не только законодательство, но и действующая система работы государственных органов позволяет умышленно или по незнанию нарушать права граждан и юридических лиц на доступ к информации. Практика подтверждает, что нарушений в этой сфере, действительно, много и очень часто они переходят в злоупотребления. По определению, государственные органы являются единственным источником получения информации по самым основополагающим вопросам жизнедеятельности и жизнеобеспечения, это: здравоохранение, социальная защита, правоохранительные органы, земельные отношения, налоговые отношения, вопросы экологии, промышленной безопасности и многие другие. Непредставление подобной информации, либо ограничения влекут за собой нарушения целого ряда иных прав, в том числе и имущественных.



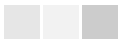
Исполнители данного проекта пришли к мнению, что необходим специальный закон «О праве на доступ к информации», который детально опишет процедуру реализации данного права и предоставит гарантии его соблюдения. В законодательстве должна появиться норма, которая даст определение праву на доступ к информации. Так, например, право на доступ к информации можно понимать как право каждого гражданина свободно осуществлять поиск информации и получать ее от государственных органов и организаций, иных органов и организаций, наделенных государством властными полномочиями, органов местного самоуправления (далее – органов и организаций), их должностных лиц, обладающих этой информацией на законных основаниях. Следует также указать, что для реализации этого права лицо имеет право избрать любую форму запроса, предусмотренную законодательством; не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации, если такое обоснование не требуется для уточнения содержания запроса и если иное не установлено законом; требовать письменного ответа. Подобные принципы уже установлены в одном из действующих нормативных правовых актов – Законе «Об информатизации», следовательно, теоретически, эти же принципы можно применить в качестве

общеустановленных.

В качестве рекомендации для населения исполнители проекта предлагают максимально четко излагать суть запроса, с тем, чтобы максимально сориентировать запрашиваемый орган на предоставление полного ответа, а в случае отказа иметь основание для судебной процедуры. Мы также настаиваем на том, чтобы население и юридические лица чаще пользовались своим правом на доступ к информации – инициировали ее получение, что в дальнейшем обязательно повлечет изменение ситуации в данной сфере. При большом потоке обращений и запросов государственным органам будет эффективнее, дешевле и проще действовать на опережение – информировать население, используя все доступные каналы, а в частности – возможности Интернет.

НПО, как организациям, объединяющим наиболее активных представителей общества, следует системно работать в направлении совершенствования механизмов информирования населения. Ведь именно качественная и своевременная информация зачастую является залогом решения большинства проблем, которыми занимаются общественные организации.

Принятие самостоятельного закона «О праве на доступ к информации»



позволило бы систематизировать работу государственных органов по предоставлению информации, сняло бы необходимость разработки подзаконных нормативных правовых актов для каждого ведомства. Такая мера, на наш взгляд, прежде всего, способствовало бы защите прав и законных интересов граждан. Данный закон должен восполнить главную проблему существующего законодательства – установить

процедуры, т.е. доступные, ясные, общего действия нормы для подачи, регистрации, рассмотрения, содержания о б р а щ е н и й ; а т а к ж е направления ответов на них. Отсутствие законодательных процедур – это проблема, общая для многих сфер регулирования. Поэтому важно, чтобы такой закон максимально четко детализировал основные аспекты процесса запроса и предоставления информации.

На наш взгляд, введение подобных изменений в законодательство будет способствовать максимальной реализации права граждан и юридических лиц на доступ к информации, в целом – информированию населения о принимаемых властных решениях, а также дальнейшему продвижению Казахстана по пути демократических преобразований.

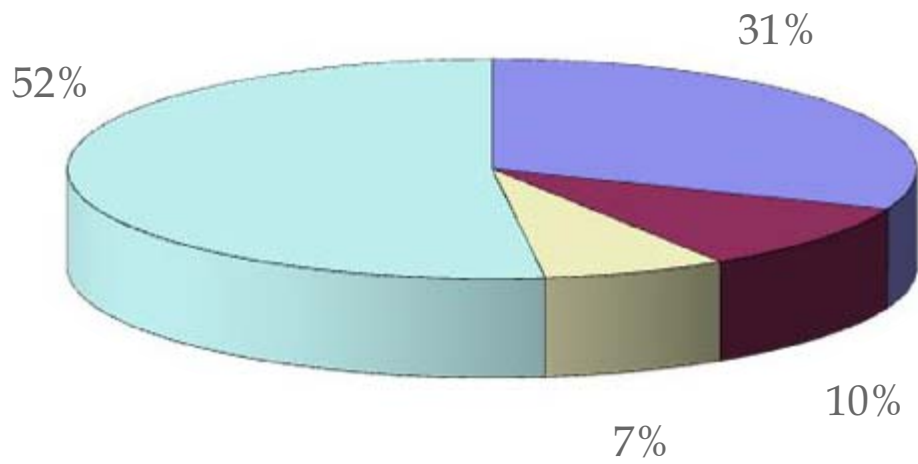


,

(-)



1110 (72)



Количество полных ответов



Количество неполных ответов (отписка, ссылка на сайт, ссылка на закон, не ответили на поставленные вопросы и т.п.)



Отказ в информации (ссылка на закрытость информации, на ДСП, на наличие тайны и т.п.)

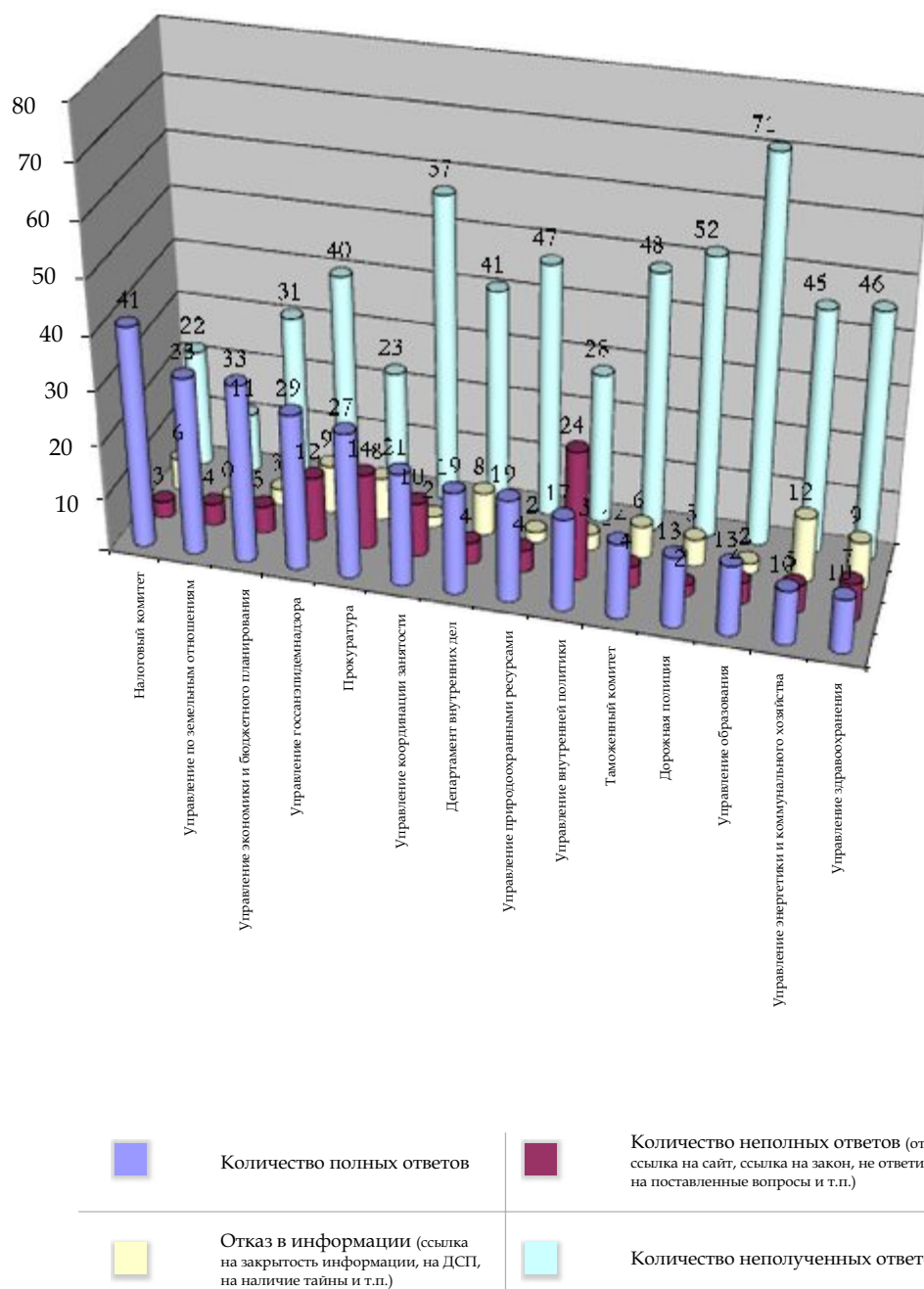


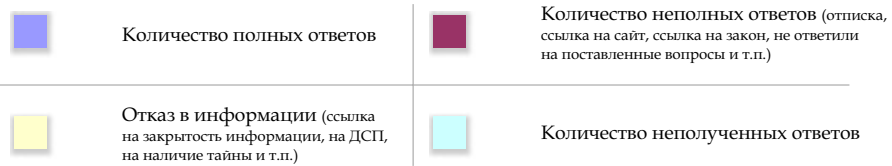
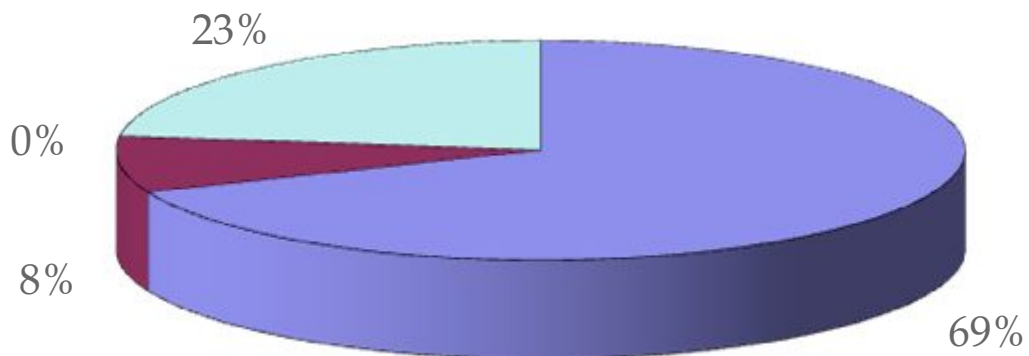
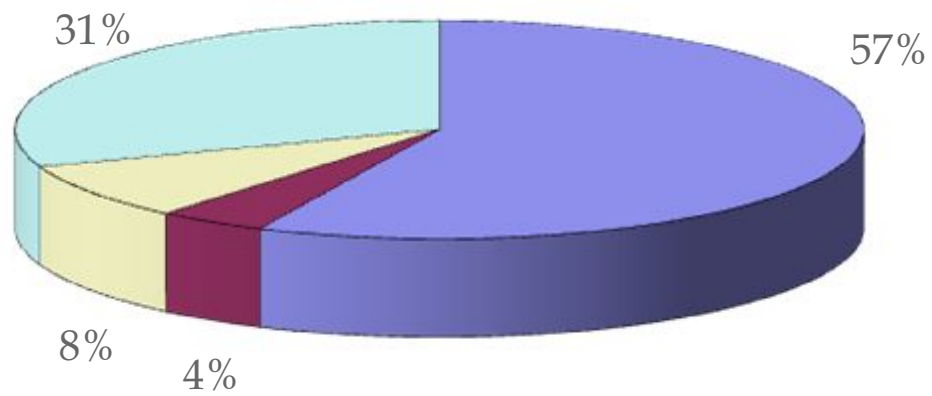
Количество неполученных ответов

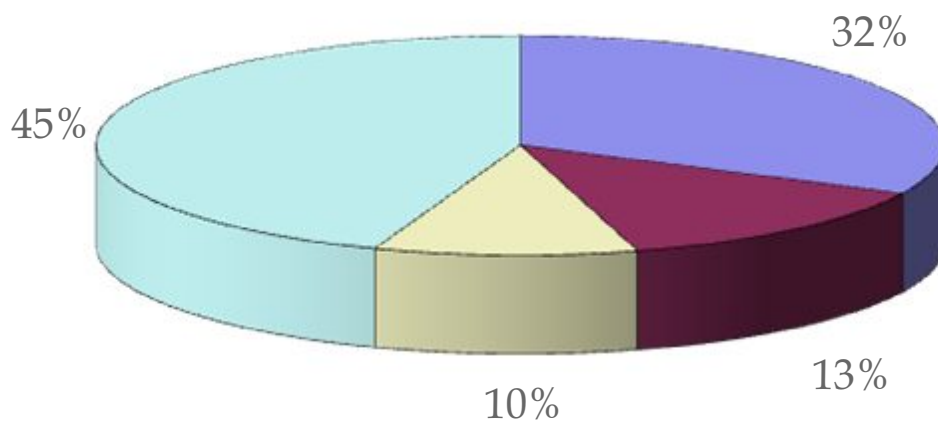
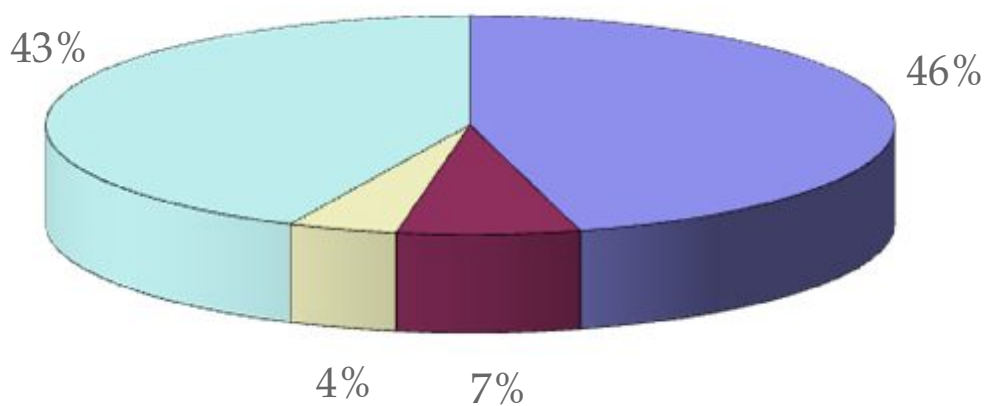


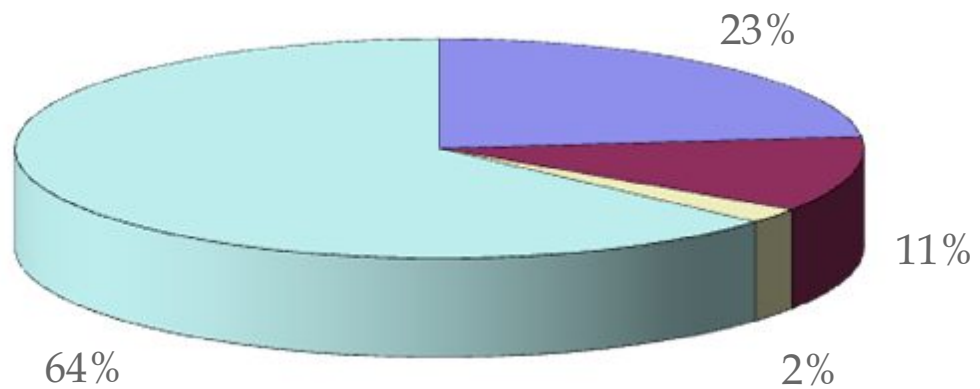
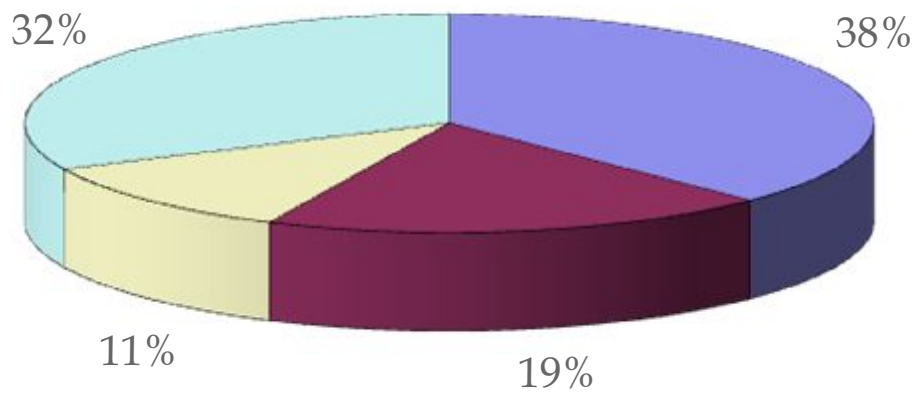
1038

(72)









Количество полных ответов



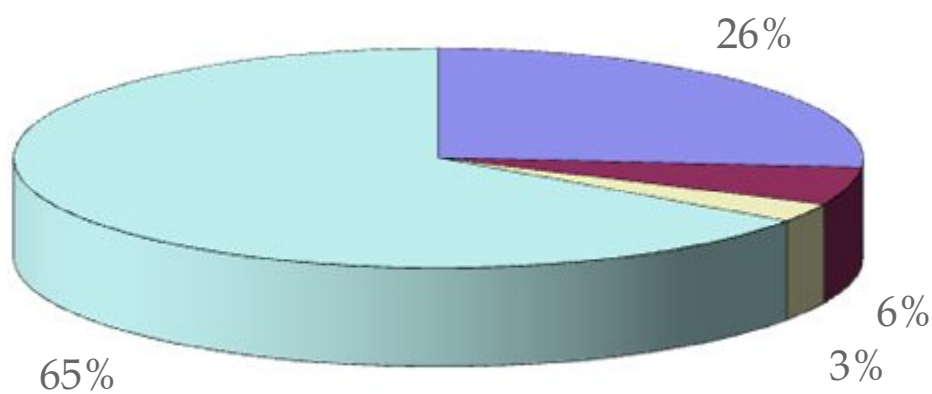
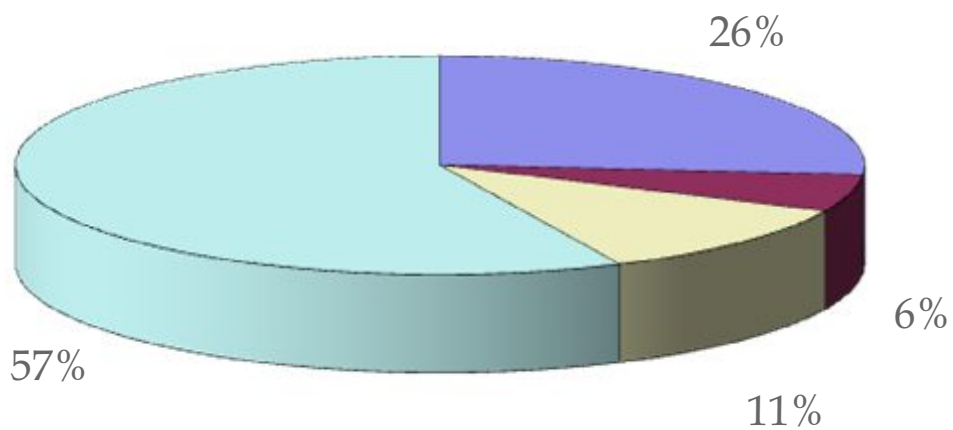
Количество неполных ответов (отписка, ссылка на сайт, ссылка на закон, не ответили на поставленные вопросы и т.п.)



Отказ в информации (ссылка на закрытость информации, на ДСП, на наличие тайны и т.п.)



Количество не полученных ответов



Количество полных ответов



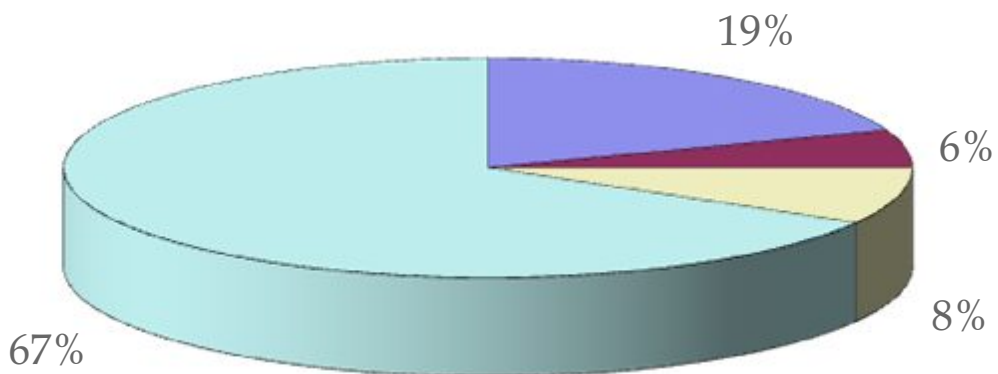
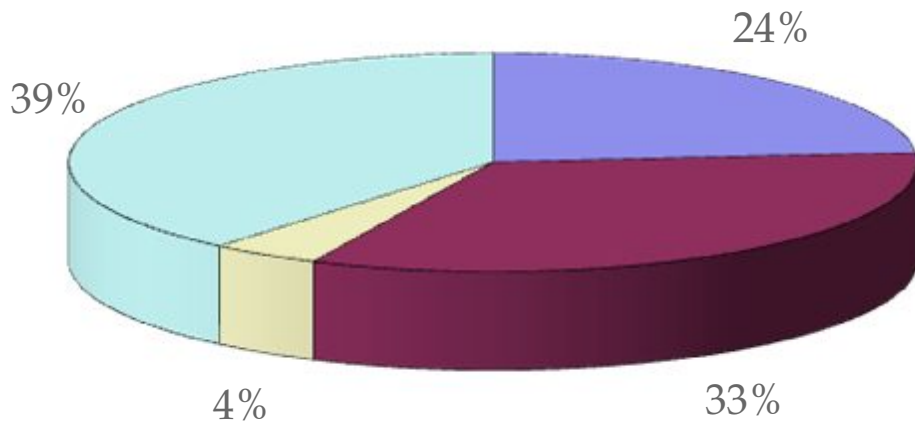
Количество неполных ответов (отписка, ссылка на сайт, ссылка на закон, не ответили на поставленные вопросы и т.п.)



Отказ в информации (ссылка на закрытость информации, на ДСП, на наличие тайны и т.п.)



Количество полученных ответов



Количество полных ответов



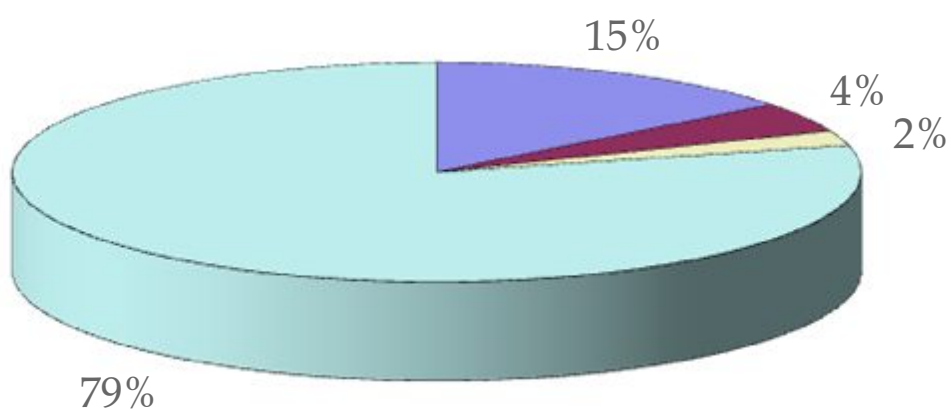
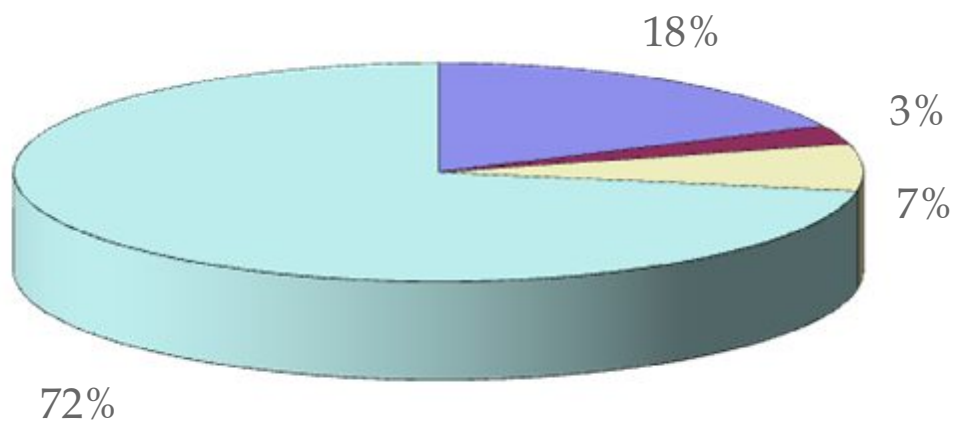
Количество неполных ответов (отписка, ссылка на сайт, ссылка на закон, не ответили на поставленные вопросы и т.п.)



Отказ в информации (ссылка на закрытость информации, на ДСП, на наличие тайны и т.п.)



Количество неполученных ответов



Количество полных ответов



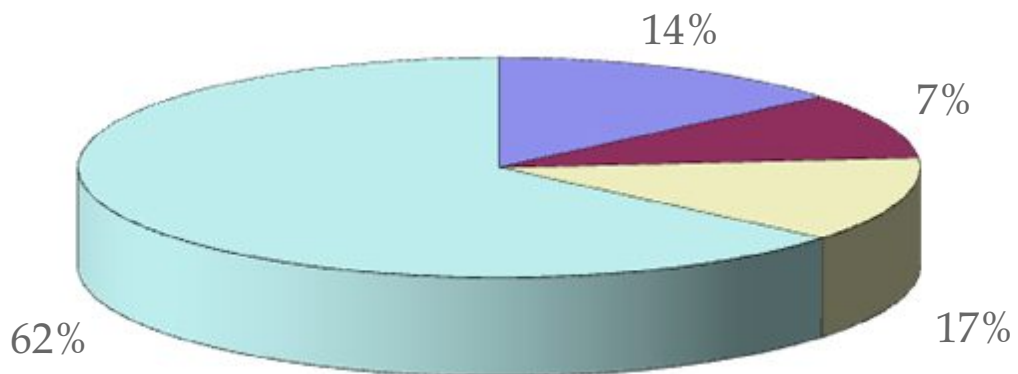
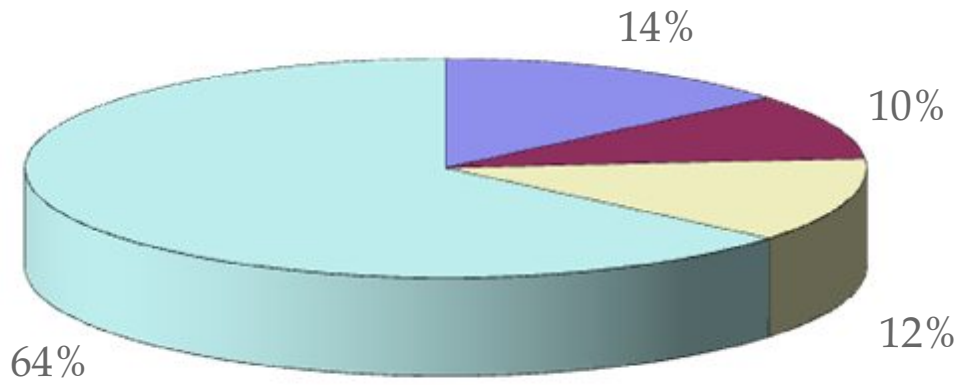
Количество неполных ответов (отписка, ссылка на сайт, ссылка на закон, не ответили на поставленные вопросы и т.п.)



Отказ в информации (ссылка на закрытость информации, на ДСП, на наличие тайны и т.п.)



Количество полученных ответов



Количество полных ответов



Количество неполных ответов (отписка, ссылка на сайт, ссылка на закон, не ответили на поставленные вопросы и т.п.)



Отказ в информации (ссылка на закрытость информации, на ДСП, на наличие тайны и т.п.)



Количество неполученных ответов

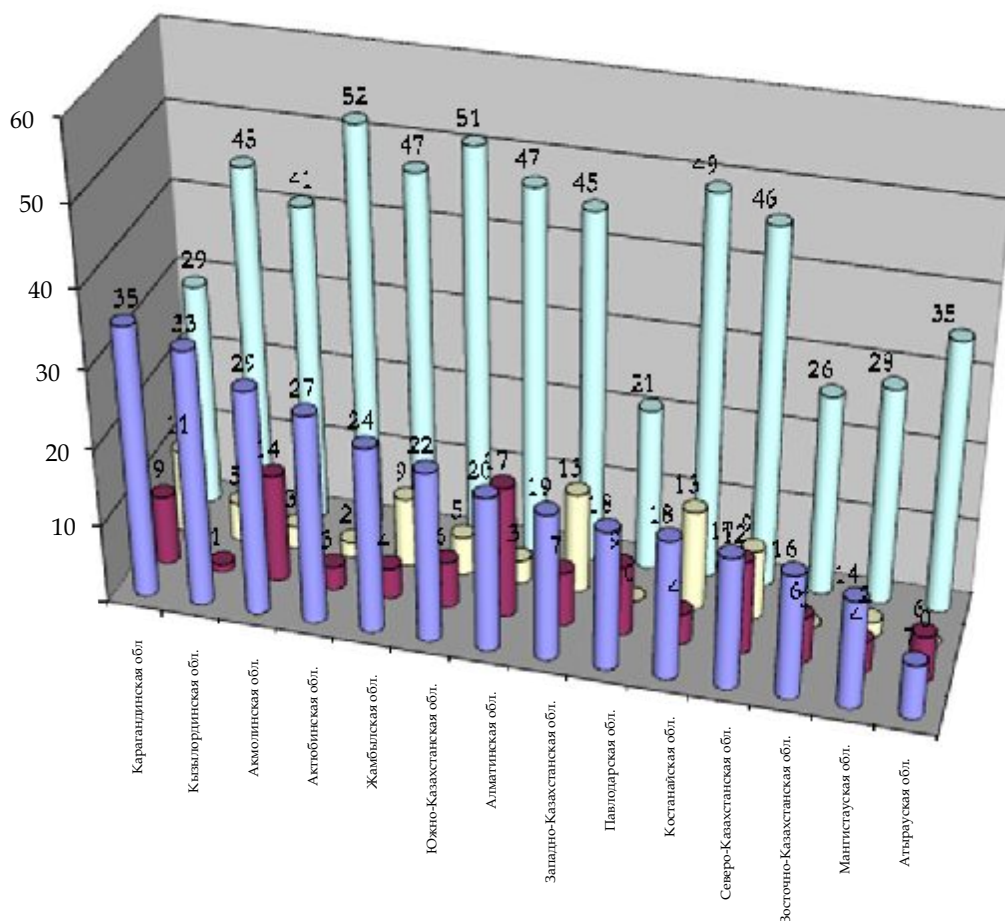


1038

(

72

)



Количество полных ответов



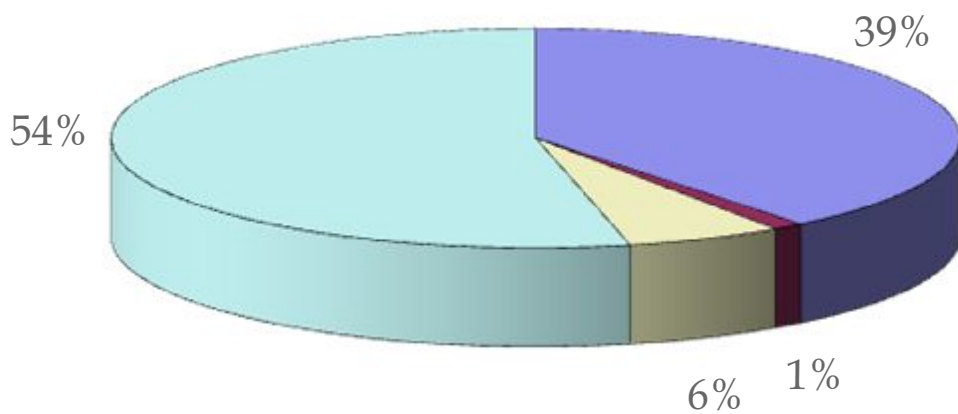
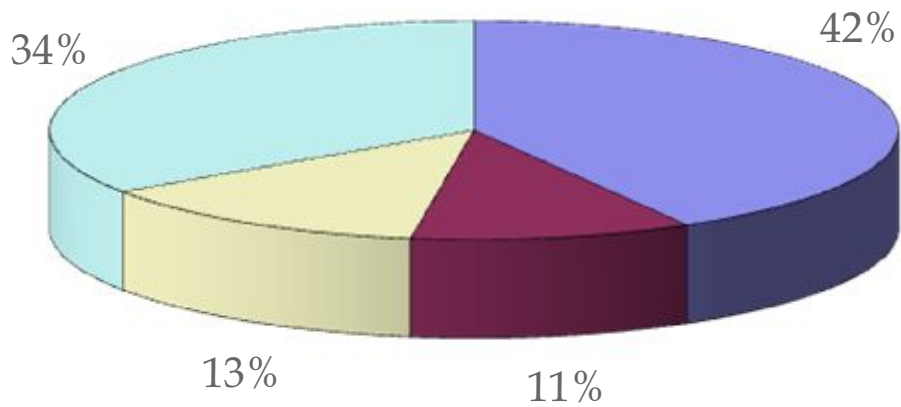
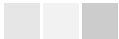
Количество неполных ответов (отписка, ссылка на сайт, ссылка на закон, не ответили на поставленные вопросы и т.п.)



Отказ в информации (ссылка на закрытость информации, на ДСП, на наличие тайны и т.п.)



Количество не полученных ответов



Количество полных ответов



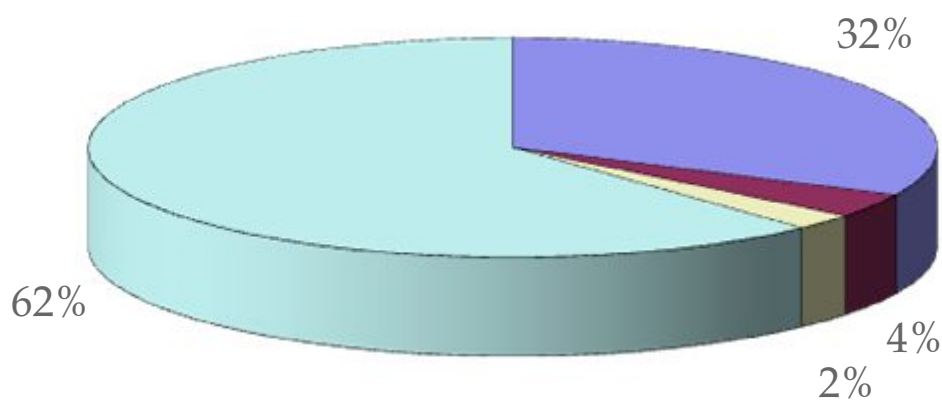
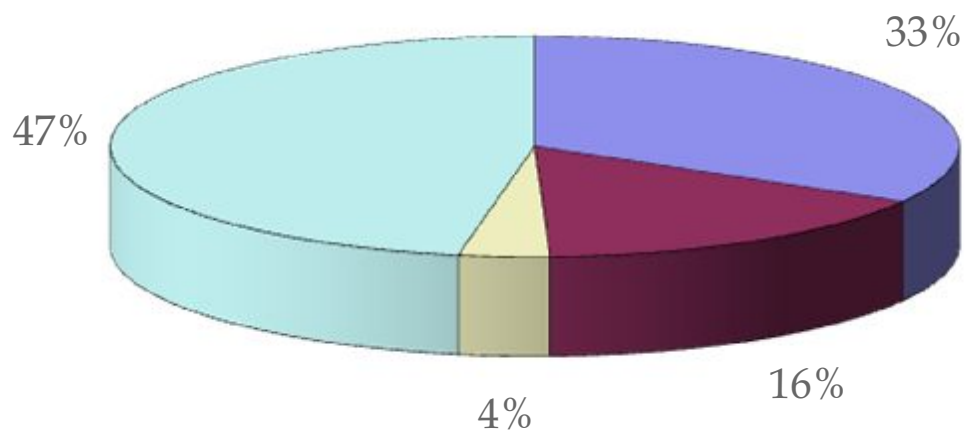
Количество неполных ответов (отписка, ссылка на сайт, ссылка на закон, не ответили на поставленные вопросы и т.п.)

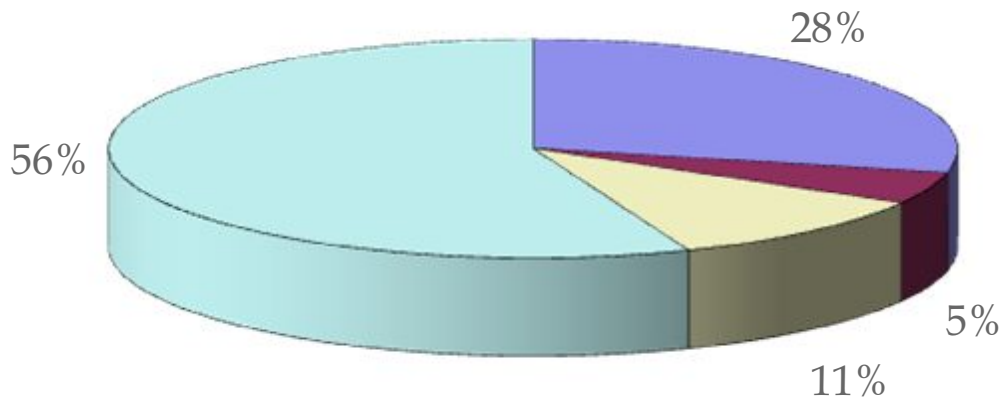
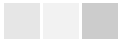


Отказ в информации (ссылка на закрытость информации, на ДСП, на наличие тайны и т.п.)

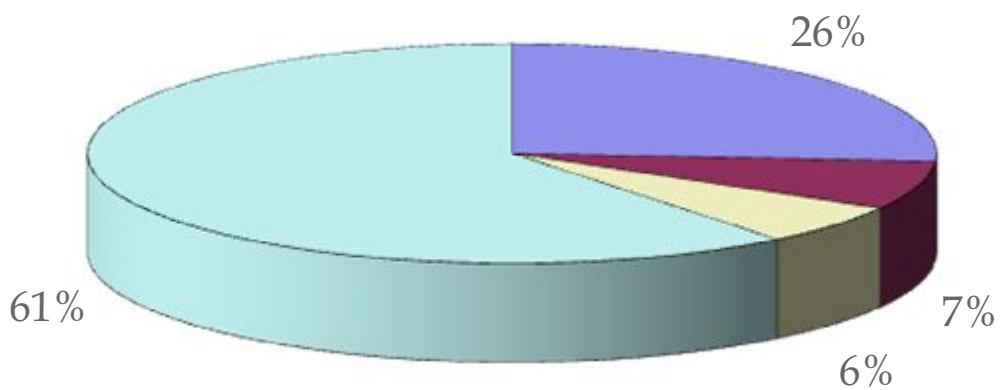


Количество неполученных ответов





—



Количество полных ответов



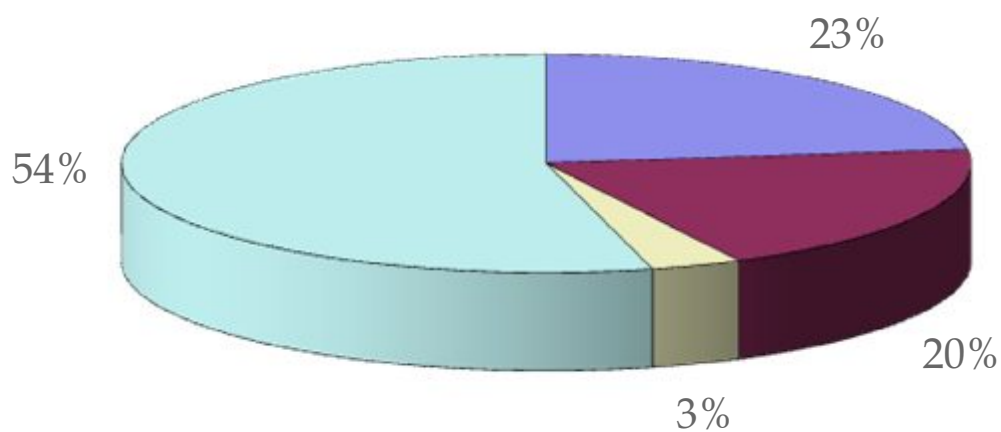
Количество неполных ответов (отписка, ссылка на сайт, ссылка на закон, не ответили на поставленные вопросы и т.п.)



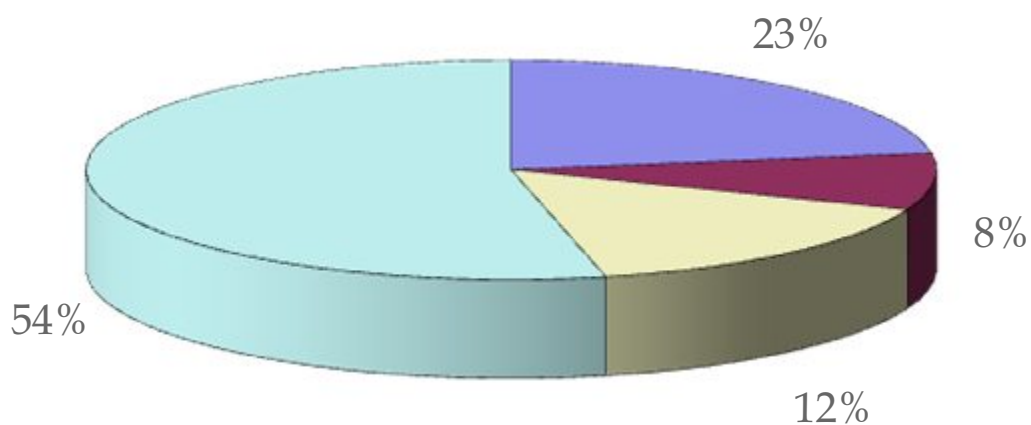
Отказ в информации (ссылка на закрытость информации, на ДСП, на наличие тайны и т.п.)



Количество неполученных ответов



-



Количество полных ответов



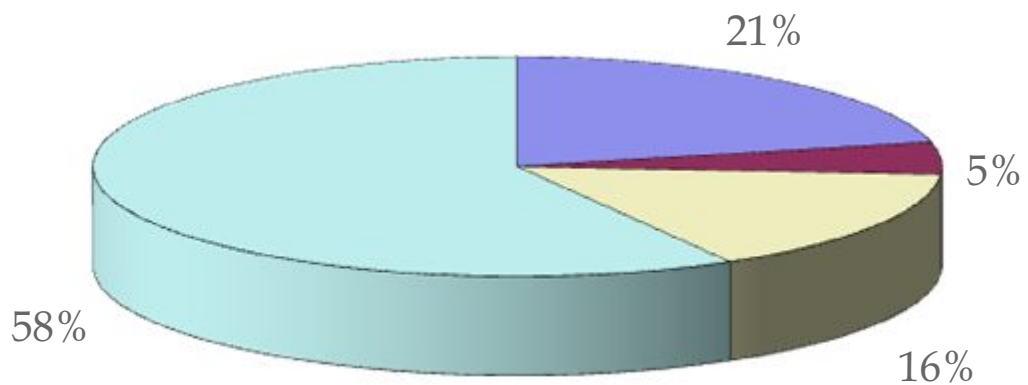
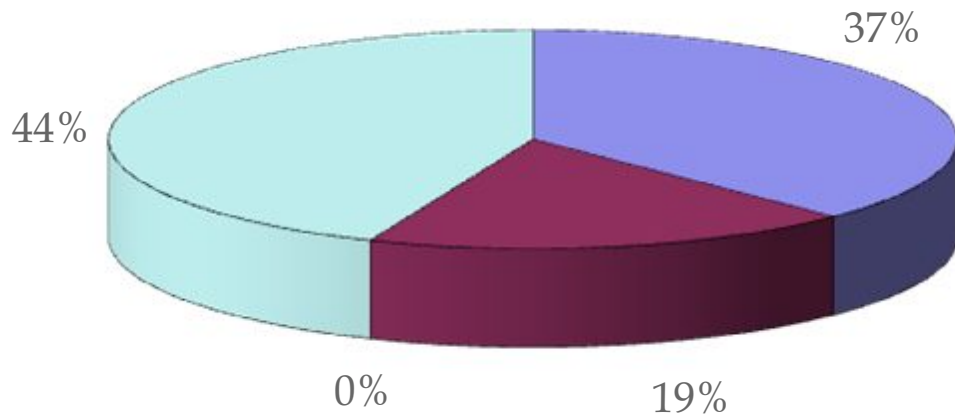
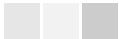
Количество неполных ответов (отписка, ссылка на сайт, ссылка на закон, не ответили на поставленные вопросы и т.п.)



Отказ в информации (ссылка на закрытость информации, на ДСП, на наличие тайны и т.п.)



Количество неполученных ответов



Количество полных ответов



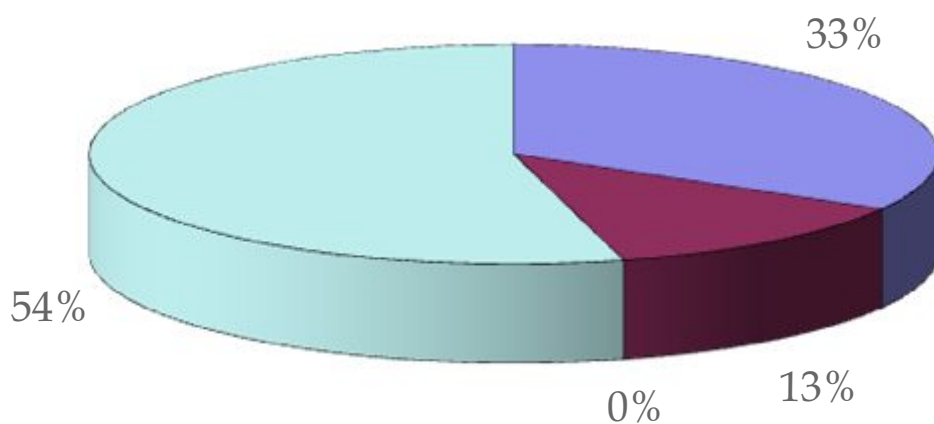
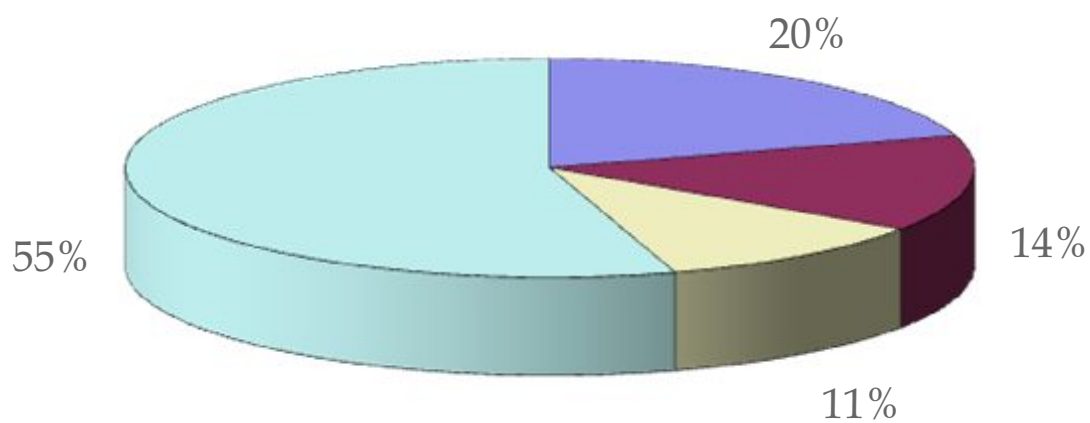
Количество неполных ответов (отписка, ссылка на сайт, ссылка на закон, не ответили на поставленные вопросы и т.п.)

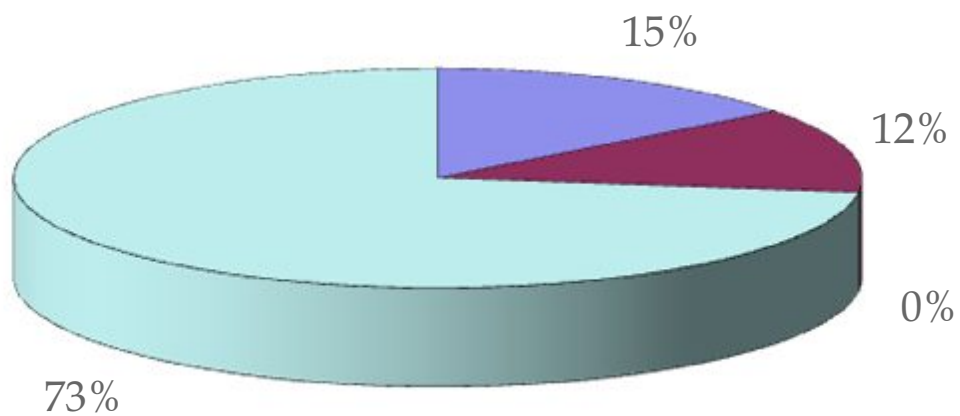
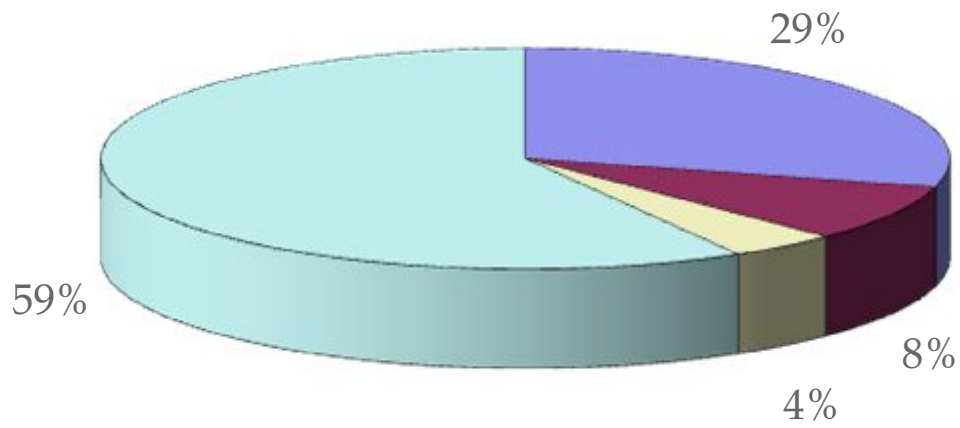
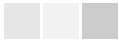


Отказ в информации (ссылка на закрытость информации, на ДСП, на наличие тайны и т.п.)



Количество неполученных ответов





Количество полных ответов



Количество неполных ответов (отписка, ссылка на сайт, ссылка на закон, не ответили на поставленные вопросы и т.п.)



Отказ в информации (ссылка на закрытость информации, на ДСП, на наличие тайны и т.п.)



Количество неполученных ответов

