



**ОБСЕ** Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
Офис программ в Нур-Султане



# ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

ПОДЗАКОННЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ,  
СВЯЗАННЫХ С ДОСТУПОМ К ИНФОРМАЦИИ



**ПРАВОВОЙ МЕДИА-ЦЕНТР** – это казахстанская неправительственная организация, работающая в сфере масс-медиа, правовой защиты и обучения журналистов с 2003 года.

### **Наша миссия:**

Развитие качественной и профессиональной прессы в Казахстане через комплексное обучение журналистов и продвижение интересов медиа-общества

### **Чем мы занимаемся?**

- Комплексное обучение журналистов, студентов, юристов: юридические консультации, представительство в суде, тематические семинары-тренинги, организация стажировок, курсов и мастер-классов.
- Продвижение международных стандартов защиты свободы слова и прав человека
- Проведение медиа-исследований
- Развитие эффективного сотрудничества между НПО, СМИ и государственными органами: организация диалоговых площадок, проведение общественных слушаний
- Нарращивание организационного потенциала НПО (обучающие мероприятия, консультирование, поддержка)
- Мониторинг печатных и электронных СМИ
- Участие в разработке информационного законодательства

### **ОФ «ПРАВОВОЙ МЕДИА-ЦЕНТР»**

#### **Наши контакты:**

Казахстан, г.Астана, Отырар 15, офис 504

Тел./факс: 8(7172)-42-44-32

mediastana@gmail.com

www.lmc.kz

<http://www.facebook.com/lmc.kz/>

[https://instagram.com/legal\\_media\\_center](https://instagram.com/legal_media_center)

Анализ подготовлен ОФ «Правовой медиа-центр» при технической поддержке Офиса программ ОБСЕ в Нур-Султане. Мнения и рекомендации данного анализа не обязательно отражают точку зрения Офиса программ ОБСЕ в Нур-Султане, и подготовлен для образовательных целей.

## СОДЕРЖАНИЕ

---

- 4 ВВЕДЕНИЕ
- 5 ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ИНФОРМАЦИИ ОГРАНИЧЕННОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ
- 7 ПОДЗАКОННОЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ИНФОРМАЦИИ ОГРАНИЧЕННОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ
- 11 СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО ВОПРОСАМ ПРАВА НА СВОБОДНЫЙ ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ
- 17 МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ
- 29 ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ



Источник: freepik.com

## ВВЕДЕНИЕ

---

Свобода слова и доступ к информации являются необходимыми условиями развития демократического общества. Эффективное государственное управление, улучшение инвестиционного климата, усиление гражданского общества, борьба с коррупцией – все это невозможно без качественного законодательства и практики в сфере доступа к информации.

Данный анализ дает возможность ознакомиться с ситуацией в сфере информации в Казахстане, в частности – в области правовой базы. Особенный акцент в документе сделан на регулирование информации, отнесенной к категории «для служебного пользования».

Мы надеемся, что анализ послужит одним из оснований для изменения и улучшения законодательства и правоприменительной практики в сфере доступа к информации.

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ИНФОРМАЦИИ ОГРАНИЧЕННОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ

В подпункте 2) статьи 1 Закона РК от 16 ноября 2015 года № 401-V ЗРК «О доступе к информации» под «доступом к информации» понимается «гарантированное государством, закрепленное в Конституции и законах Республики Казахстан право каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом»<sup>1</sup>.

Норма Конституции РК (п. 2 ст. 39) нашла свое развитие в статье 5 Закона РК «О доступе к информации», согласно которой «право на доступ к информации может быть ограничено только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения».

Подобным образом сформулированная норма Конституции (п. 2 ст. 39) и Закона РК «О доступе к информации» (ст. 5) означает, что такие ограничения могут быть установлены на уровне закона.

Согласно пп. 3) п. 1 ст. 9 Закона РК «О доступе к информации» обладатель информации имеет право «отказаться в предоставлении информации в случаях и по основаниям, установленными законами Республики Казахстан».

В пп. 3) п. 16 ст. 11 Закона РК «О доступе к информации» указано, что в предоставлении доступа к информации отказывается «если запрашиваемая информация относится к информации с ограниченным доступом».

В пп. 1-1 ст. 1 Закона РК от 27 ноября 2000 года № 107 «Об административных процедурах» «под служебной информацией понимается информация, создаваемая, обрабатываемая и передаваемая при выполнении государственных функций, собственником, владельцем или пользователем которой является государство»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Закон РК от 16 ноября 2015 года № 401-V ЗРК «О доступе к информации»  
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

<sup>2</sup> Закон РК от 27 ноября 2000 года № 107 «Об административных процедурах»  
[http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000107\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000107_)

Согласно п. 4 ст. 13 Закона РК «Об административных процедурах» «информационные процедуры не должны допускать разглашения служебной информации ограниченного распространения и иной информации, связанной с интересами государства.

Служебной информации ограниченного распространения присваивается пометка «Для служебного пользования».

Правила отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней устанавливаются Правительством Республики Казахстан.

Государственным служащим служебная информация предоставляется только для выполнения возложенных на них служебных обязанностей. Эта информация не может использоваться во внеслужебных целях».

Следует отметить, что Закон РК от 27 ноября 2000 года № 107 «Об административных процедурах» с 1 июля 2021 года утратит силу в связи с принятием Административного процедурно-процессуального кодекса РК от 29 июня 2020 года № 350-VI<sup>3</sup>.

Согласно п. 4 ст. 45 Административного процедурно-процессуального кодекса РК «информационные процедуры не должны допускать разглашения сведений, составляющих государственные секреты, служебной информации ограниченного распространения и иной охраняемой законом информации и должны обеспечивать ограничение доступа к информации, связанной с разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельностью и охранными мероприятиями по обеспечению безопасности охраняемых лиц и объектов.

Служебной информации ограниченного распространения присваивается пометка «Для служебного пользования».

Правила отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней устанавливаются Правительством Республики Казахстан.

Государственным служащим служебная информация предоставляется только для выполнения возложенных на них служебных обязанностей. Эта информация не может использоваться во внеслужебных целях».

<sup>3</sup> Административный процедурно-процессуальный кодекс РК от 29 июня 2020 года № 350-VI <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>

Как видим, законодатель не стал регламентировать порядок отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней на уровне закона, а делегировал этот вопрос Правительству РК.

Причем такой способ юридической техники применен как в действующем Законе РК «Об административных процедурах», так и в Административном процедурно-процессуальном кодексе РК, который вступает в действие с 1 июля 2021 года.

## ПОДЗАКОННОЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ИНФОРМАЦИИ ОГРАНИЧЕННОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ

Постановлением Правительства РК от 31 декабря 2015 года № 1196 были утверждены «Правила отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней», который определяют порядок отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней, независимо от ее вида и/или носителя информации<sup>4</sup>.

Согласно п. 7 данных Правил «документам, делам и изданиям, содержащим служебную информацию ограниченного распространения, присваивается пометка «Для служебного пользования» (далее – пометка «ДСП»).

Отнесение сведений к информации ограниченного распространения производится исполнителем и лицом, подписавшим документ на основании перечня сведений для служебного пользования, разработанного в государственном органе (далее — перечень сведений).

Перечень сведений (дополнения и изменения к нему) утверждается приказом руководителя государственного органа.

Разработка перечня сведений осуществляется на основании следующих критериев:

1. сведения, не содержащие государственных секретов, относящиеся к организации и обеспечению режима секретности, а также контролю за его соблюдением, в том числе учетные формы;
2. сведения, опубликование или разглашение которых оказывает непосредственное влияние на работу государственных органов, в том числе, на процесс защиты информации от уничтожения, блокирования или изменения в результате несанкционированного доступа к электронным информационным ресурсам, включая пароли доступа;
3. сведения, переданные государственному органу законным обладателем информации на условиях конфиденциальности;

<sup>4</sup> Постановление Правительства РК от 31 декабря 2015 года № 1196 «Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней» <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001196>

4. сведения, опубликование или разглашение которых нарушают законные права и интересы физических и юридических лиц;
5. сведения, содержащие информацию о межведомственной и внутриведомственной переписке, осуществляющейся в процессе выработки решений, совещаниях в государственных органах, проводившихся в процессе выработки решений, разглашение которых может нарушить порядок соблюдения административных процедур, связанных с необходимостью обеспечения независимости государственного органа при принятии решения, в том числе по вопросам, указанным в статье 6 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»;
6. сведения о результатах проверок, проводимых в рамках государственного контроля и надзора, по которым не принято окончательное решение;
7. сведения, поступившие от иностранных государств или международных организаций, по которым не принято взаимного соглашения об условиях их раскрытия».



#### **ВЫШЕИЗЛОЖЕННЫЙ П. 7 «ПРАВИЛ ОТНЕСЕНИЯ СВЕДЕНИЙ К СЛУЖЕБНОЙ ИНФОРМАЦИИ ОГРАНИЧЕННОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ И РАБОТЫ С НЕЙ»:**

- **во-первых, наделяет руководителя государственного органа правом установить режим «ДСП» документам, делам и изданиям, содержащим служебную информацию;**
- **во-вторых, устанавливает, что данная процедура проводится исполнителем и лицом, подписавшим документ, т.е. должностным лицам государственного органа предоставляются широкие регулирующие полномочия в данном вопросе;**
- **в-третьих, регламентирует критерии разработки перечня сведений для служебного пользования, некоторые из которых в процессе своего толкования и применения содержат риски коррупции и злоупотребления со стороны должностных лиц.**

Подобным образом сформулированная норма п. 7 «Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней» не отвечает требованиям к НПА, установленным п. 3 ст. 24 Закона РК от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах», согласно которому «текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл»<sup>5</sup>.

Так, один из критериев, изложенный в пп. 4) п. 7 «Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней», что «сведения, опубликование или разглашение которых нарушают законные права и интересы физических и юридических лиц», могут быть отнесены к сведениям «ДСП», создает широкий простор для фантазий государственного чиновника, чтобы не предоставить такую информацию для граждан.

**Существует риск того, что должностные лица государственных органов, не желая раскрывать ту или иную информацию о своей деятельности, закрывают ее от общественности соответствующим грифом «ДСП», хотя фактически информация не является служебной тайной. Чаще всего это касается информации о расходовании бюджетных средств, о размере государственного заказа.**

Например, в п. 1 ст. 126 Гражданского кодекса РК указано, что «гражданским законодательством защищается информация, составляющая служебную или коммерческую тайну, в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности»<sup>6</sup>.

В п. 1 ст. 28 Предпринимательского кодекса РК закреплено, что «охрана коммерческой тайны заключается в запрете незаконного получения, распространения либо использования информации, составляющей коммерческую тайну в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством Республики Казахстан».

**СОГЛАСНО П. 4 СТ. 28 ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО КОДЕКСА «ПРИНИМАЕМЫЕ СУБЪЕКТОМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА МЕРЫ ПО ОХРАНЕ ИНФОРМАЦИИ, СОСТАВЛЯЮЩЕЙ КОММЕРЧЕСКУЮ ТАЙНУ, МОГУТ ВКЛЮЧАТЬ В СЕБЯ:**

1. определение перечня информации, составляющей коммерческую тайну;
2. ограничение доступа к коммерческой тайне путем установления порядка обращения с этой информацией и контроля за соблюдением такого порядка;
3. учет лиц, получивших доступ к коммерческой тайне, и (или) лиц, которым эта информация была предоставлена или передана<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Закон РК от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах»  
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года № 268-XIII  
[http://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000\\_#z273](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_#z273)

<sup>7</sup> Предпринимательский кодекс РК от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК  
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375>

Из формулировки понятия «коммерческая тайна» вытекает, что правовой режим такой тайны: во-первых, устанавливается самим предпринимателем путем определения перечня; во-вторых, иметь действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам.

**Следовательно, засекречивание информации о получении суммы государственного социального заказа и о субъекте, получившем такой заказ, не может расцениваться как коммерческая тайна.**

**Включение в критерии разработки перечня сведений, составляющих информацию ДСП, признаков, характеризующих режим коммерческой тайны («сведения, опубликование или разглашение которых нарушают законные права и интересы физических и юридических лиц»), регламентируемый Гражданским и Предпринимательским кодексами, необоснованно.**

Также сама формулировка «сведения, опубликование или разглашение которых нарушают законные права и интересы физических и юридических лиц» достаточна широкая и под нее попадают личная, семейная тайна, тайна личных вкладов, банковская тайна, регулируемые другими законодательными актами.

Так, согласно п. 1 ст. 50 Закона РК от 31 августа 1995 года № 2444 «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан», «банковская тайна включает в себя сведения о клиентах и корреспондентах банков, их операциях и взаимоотношениях с банками, связанных с получением банковских услуг, в том числе без ограничения: информацию о наличии, владельцах и номерах банковских счетов и корреспондентов банков, остатках и движении денег на этих счетах и счетах самого банка, ограничениях на перечисленных счетах (решениях и (или) распоряжениях государственных органов о приостановлении расходных операций, арестах, залогах), операциях клиентов и корреспондентов и самого банка (за исключением общих условий проведения банковских операций), а также наличии, владельцах, характере и стоимости имущества клиентов, находящегося на хранении в сейфовых ящиках, шкафах и помещениях банка, информацию о получении клиентами кредитов (кроме случаев, определенных в настоящей статье), проведении операций по платежам и (или) переводам денег, в том числе выполненным без открытия банковского счета. Не относятся к банковской тайне сведения о кредитах, выданных банком, находящимся в процессе ликвидации»<sup>8</sup>.

Недостаточность и двоякость административной процедуры отнесения документов, дел и изданий к служебной информации «ДСП» содержат риски усмотрения должностным лицом разработать процедурные нормы, выгодные собственным интересам в ущерб интересам граждан и юридических лиц.

<sup>8</sup> Закон РК от 31 августа 1995 года № 2444 «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002444\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002444_)

**Отсылочная норма Закона РК «Об административных процедурах», что Правительство устанавливает Правила отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней, привело к ситуации наделения правом отнесения сведений к информации «ДСП» должностных лиц, ответственных к обеспечению права на свободный доступ к информации, которые используют предоставленные им полномочия в ущерб праву на свободный доступ к информации либо ограничивают это право.**

Так же в п. 9 «Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней» закрепляются за должностным лицом широкие регулирующие полномочия в части отнесения сведений «ДСП». Так, согласно п. 9 Правил «если сведения не предусмотрены перечнем сведений, но по мнению исполнителя могут быть использованы в ущерб интересам государственного органа, он совместно с руководителем структурного подразделения государственного органа, к компетенции которого отнесены данные сведения, представляет на рассмотрение руководству аргументированные предложения о необходимости защиты этих сведений и внесения соответствующих дополнений в указанный перечень.

## **СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО ВОПРОСАМ ПРАВА НА СВОБОДНЫЙ ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ**

Резонансным стал судебный процесс по заявлению Общественного фонда «Северо-Казахстанский правовой медиа-центр» к Министерству информации и коммуникаций Республики Казахстан» (далее – уполномоченный орган):

- о признании незаконным отказа уполномоченного органа Общественному фонду «Северо-Казахстанский правовой медиа-центр» в предоставлении информации об итогах размещения государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне с указанием определенных исполнителей и точных сумм в 2017 г.;
- о признании незаконным ответа уполномоченного органа от 08.09.2017г. на обращение ОФ «Северо-Казахстанский правовой медиа-центр» исх. №214 от 25.08.2017 г.;
- о признании незаконным ответа уполномоченного органа от 14.09.2017г. на обращение ОФ «Северо-Казахстанский правовой медиа-центр» исх. № 219 от 08.09.2017 г.;
- об обяыывании уполномоченный орган устранить в полном объеме допущенные нарушения закона и восстановить нарушенные права ОФ «Северо-Казахстанский правовой медиа-центр»;
- о признании незаконным приказа уполномоченного органа об отнесении информации об итогах размещения государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне с указанием определенных исполнителей и точных сумм в 2017 г. к документам для служебного пользования;

- об отмене приказа уполномоченного органа об отнесении информации об итогах размещения государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне с указанием определенных исполнителей и точных сумм в 2017 г. к документам для служебного пользования.

**Фабула дела следующая.** 25.08.2017 г. ОФ «Северо-Казахстанский правовой медиа-центр» обратился с первым запросом исх. № 214 от 25.08.2017г. к уполномоченному органу с требованием предоставить информацию об итогах размещения государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне с указанием определенных исполнителей и точных сумм в 2017 году.

**08.09.2017 г. уполномоченный орган представил ответ на первый запрос следующего содержания:**

«Согласно подпункту 4) статьи 8 Закона «О доступе к информации» обладателями информации признаются: юридические лица, являющиеся получателями бюджетных средств, – в части информации, касающейся использования средств, выделенных из государственного бюджета.

В этой связи сообщаем, что из республиканского бюджета на размещение государственного заказа по проведению государственной информационной политики в бюджет Министерства заложено 2 069 247 000 тенге».

Данный ответ не удовлетворил заявителя, поскольку уполномоченный орган ни сообщал в своем письме ни конкретных сумм, ни конкретных юридических лиц, которые стали получателями бюджетных средств. При этом на сайте размещен протокол итогов размещения государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне от 31 июля 2017 г., в котором указаны направления информационной политики, жанры, формат, однако не указаны победители и суммы.

Заявитель обратился с повторным запросом исх. № 219 от 08.09.2017 г., в котором просил не нарушать положения закона РК «О доступе к информации» и предоставить ответ с указанием конкретных юридических лиц, которые стали получателями бюджетных средств и тех сумм, которые были им выделены.

**14.09.2017 г. уполномоченный орган предоставил ответ, в котором сообщил следующее:**

«В соответствии с подпунктом 3) пункта 16 статьи 11 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» в предоставлении доступа к информации отказывается, если запрашиваемая информация относится к информации с ограниченным доступом.


В этой связи, предоставление информации не представляется возможным».

Получается, что данным ответом Ответчик отказал Истцу в предоставлении информации, что является, на наш взгляд, абсолютно незаконным действием.

Специализированный межрайонный экономический суд г. Астаны решением от 25 января 2018 г. отказал в удовлетворении исковых требований заявителя. Суд пришел к выводу, что «распространение учреждением информации о

наименовании средств массовой информации и точных суммах, которые им выделены в рамках государственного заказа путем предоставления ее по запросам третьих лиц, нарушает законные права и интересы средств массовой информации, которые получили такой заказ». Суд посчитал, что предоставление общей информации о размещении государственного заказа по проведению государственной информационной политики в размере 2 069 247 000 тенге подтверждает, что уполномоченный орган не нарушал законодательство.

Постановлением коллегии по гражданским делам суда г. Астаны от 04 апреля 2018 г. решение суда первой инстанции оставлено без изменения, апелляционная жалоба – без удовлетворения.



Судья судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РК постановлением от 22 октября 2018 г. отказал в передаче ходатайства о пересмотренных решений судов первой и апелляционной инстанций для рассмотрения в судебном заседании судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РК.

Источник: freepik.com

Суды не приняли во внимание аргументы заявителя о нарушении п. 3 ст. 18, п. ст. 20 Конституции РК, норм Закона РК «О доступе к информации» и Бюджетного кодекса РК от 4 декабря 2008 года № 95-IV - принципа транспарентности, предполагающего обязательную открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации (пп. 4) ст. 4) <sup>9</sup>.

Как известно, согласно п. 3 ст. 10 Закона РК «О правовых актах» «каждый из нормативных правовых актов нижестоящего уровня не должен противоречить нормативным правовым актам вышестоящих уровней».

В соответствии с п. 1 ст. 12 Закона РК «О правовых актах» «при наличии противоречий в нормах нормативных правовых актов разного уровня действуют нормы акта более высокого уровня» <sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Бюджетный кодекс РК от 4 декабря 2008 года № 95-IV [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_)

<sup>10</sup> Закон РК от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах» <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

В абз. 2 п. 1 Постановления Конституционного Совета РК от 6 марта 1997 г. № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан» закреплено:

«Согласно пункту 2 статьи 4, Конституция Республики имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Республики. В соответствии с этим конституционным положением судам при рассмотрении дел следует во всех необходимых случаях применять Конституцию Республики в качестве акта прямого действия»<sup>11</sup>.

В соответствии со ст. 78 Конституции РК «суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным». При разрешении гражданского дела суд не применил статью 78 Конституции РК, хотя в нормативных правовых актах, подлежащих применению усматривались ущемления закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, и не обратился в Конституционный Совет РК.

Согласно п. 3 ст. 4 Конституции РК «международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики»<sup>12</sup>.

Международный пакт о гражданских и политических правах, в п. 2 ст. 19 которого закреплено, что «каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору» ратифицирован Законом РК от 28 ноября 2005 года № 91<sup>13</sup>.

**Однако, в силу ряда нормативных постановлений Конституционного Совета РК норма п. 3 ст. 4 Конституции не означает автоматического приоритета над Конституцией и законами Республики Казахстан международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан.**

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Совета РК от 6 марта 1997 года № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан» [http://adilet.zan.kz/rus/docs/S970000003\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/S970000003_)

<sup>12</sup> Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме народом Казахстана на 30 августа 1995 г. [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_)

<sup>13</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.), ратифицирован Законом РК от 28 ноября 2005 года № 91 [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091_)

Так, согласно абз. 2 – 3 п. 2 Постановления Конституционного Совета РК от 11 октября 2000 года № 18/2 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан» «это означает, что Республика Казахстан выражает свое согласие на преимущественную юридическую силу тех заключенных ею международных договоров перед национальным законодательством, которые ратифицированы Парламентом Республики путем принятия соответствующего закона.

**Из смысла приведенной нормы Конституции вытекает, что приоритет перед законами Республики могут иметь только ратифицированные Казахстаном международные договоры. Приоритет перед законами ратифицированных международных договоров на территории Республики предполагают ситуативное превосходство норм таких договоров в случаях коллизий с нормами законов»<sup>14</sup>.**

В Нормативном постановлении Конституционного Совета РК от 5 ноября 2009 года № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов» изложенные правовые позиции были еще раз подтверждены<sup>15</sup>.

В разделе 13, пункте 1 Промежуточного доклада о выполнении Казахстаном рекомендаций четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий 2019 г. (проект рекомендаций ОЭСР) содержится рекомендация:

«Привести Закон о доступе к информации в соответствие с международными стандартами, в частности: закрепить презумпцию открытости информации, «трисоставной тест» для ограничения доступа к информации, приоритет закона о доступе к информации перед любыми другими законами, которые регулируют вопросы информации, исключить автоматическое ограничение доступа к отдельным категориям информации»<sup>16</sup>.

В Промежуточном докладе отмечаются факты сокрытия информации, доступ к которой в соответствии с Законом РК «О доступе к информации», не подлежит ограничению. Например, информация о расходовании бюджетных средств все чаще и чаще не предоставляется по запросам журналистов и представителей НПО под предлогом того, что это является «информацией для служебного пользования». Верховный суд РК отказал НПО «Правовой медиа-центр» в пересмотре дела по отказу в предоставлении информации о расходовании бюджетных средств, выделенных на государственный информационный заказ. Ранее нижестоящие инстанции признали, что Министерство информации и коммуникаций

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 октября 2000 года № 18/2 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан» [http://adilet.zan.kz/rus/docs/S000000018\\_#z0](http://adilet.zan.kz/rus/docs/S000000018_#z0)

<sup>15</sup> Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 5 ноября 2009 года № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов» [http://adilet.zan.kz/rus/docs/S090000006\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/S090000006_)

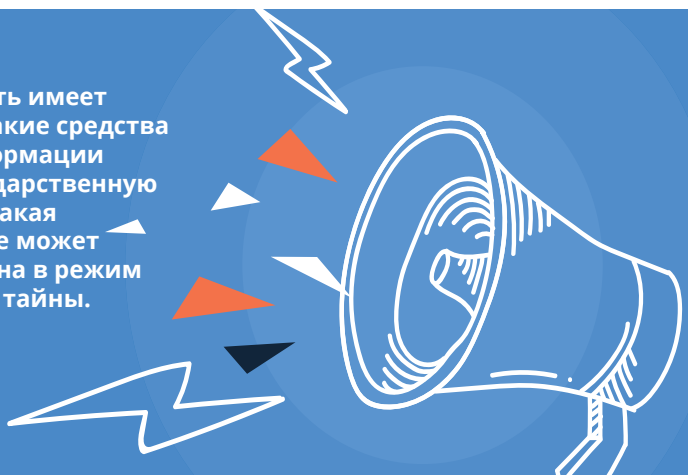
<sup>16</sup> Промежуточный доклад о выполнении Казахстаном рекомендаций четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий, 2019 г. <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Progress-Update-2019-RUS.pdf>

РК правомерно ограничило доступ к этой информации, несмотря на нормы закона законов «О государственных секретах» и «О доступе к информации».

Летом 2018 года акимат города Астаны отказал в предоставлении информации по запросу исследователя о количестве заявок на проведение мирных собраний, митингов в Астане и принятых решений по ним. Несмотря на то, что эта информация касается прав и свобод человека и гражданина и также не может быть ограничена в доступе, акимат города Астаны счел, что это «информация для служебного пользования» и на этом основании отказал в предоставлении информации. Органы прокуратуры РК поддержали это решение.

Субъекты квазигосударственного сектора и частные компании также практикуют ограничение доступа к информации, ссылаясь на её «коммерческий характер» даже, если запрашиваемая информация входит в перечень, не подлежащий ограничению в соответствии с Законом РК «О доступе к информации». В конце 2018 года суд в городе Семей (Восточно-Казахстанская область) отказал информационному агентству «Семей Арнасы», которое обратилось с иском после отказа в предоставлении информации по фактам государственных закупок университета им. Шакарима именно по этому основанию <sup>17</sup>.

**Общественность имеет право знать, какие средства массовой информации получают государственную поддержку, и такая информация не может быть переведена в режим коммерческой тайны.**



Источник: freepik.com

<sup>17</sup> Промежуточный доклад о выполнении Казахстаном рекомендаций четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий, 2019 г. <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Progress-Update-2019-RUS.pdf>

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В Резолюции 59 (I) Генеральной Ассамблеи ООН «Созыв международной конференции по вопросу о свободе информации» от 14 декабря 1946 г. отмечается, что свобода информации является основным правом человека и представляет собой критерий всех видов свободы, защите которых Объединенные Нации себя посвятили; свобода информации подразумевает право повсеместно и беспрепятственно собирать, передавать и опубликовывать информационные сведения; вследствие этого она является основной предпосылкой для всякой серьезной попытки способствовать достижению мира и мировому прогрессу<sup>18</sup>.

Согласно ст. 19 Всеобщей Декларации прав человека «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»<sup>19</sup>.

В соответствии с п. 2 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах «каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору»<sup>20</sup>.

Согласно п. 3 ст. 18 Конституции РК «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»<sup>21</sup>.

В пункте 2 статьи 20 Конституции РК закреплено, что «каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом»<sup>22</sup>.

Если вторая часть пункта 2 статьи 20 Конституции РК касательно сведений, составляющих государственные секреты, достаточно конкретна и нашла свою реализацию в Законе РК от 15 марта 1999 года № 349-1 «О государственных секретах»<sup>23</sup>, то конституционное положение о распространении информации «любим, не запрещенным законом способом»

<sup>18</sup> Резолюция 59(I) Генеральной Ассамблеи ООН «Созыв международной конференции по вопросу о свободе информации» от 14 декабря 1946 г. <https://undocs.org/ru/A/RES/59%28I%29>

<sup>19</sup> Всеобщая Декларация прав человека. Принята резолюцией 217 A (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/O4800000001>

<sup>20</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.), ратифицирован Законом РК от 28 ноября 2005 года № 91 <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091>

<sup>21</sup> Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме народом Казахстана 30 августа 1995 г. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

<sup>22</sup> Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме народом Казахстана 30 августа 1995 г. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

<sup>23</sup> Закон РК от 15 марта 1999 года № 349-1 «О государственных секретах» <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000349>

требует своего системного анализа с точки зрения реализации в текущем законодательстве.

В пункте 1 статьи 39 Конституции РК закреплено, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения»<sup>24</sup>.

Как известно, согласно пункту 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах «пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- для уважения прав и репутации других лиц,
- для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

Следовательно, при анализе текущего законодательства важно определить этот баланс, во-первых, в обязательном порядке, закрепленном на уровне законодательного акта, во-вторых, для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

**В п. 14 заявления Софийской Декларации, принятой Европейским семинаром по укреплению независимых и плюралистических средств информации (особенно в странах Центральной и Восточной Европы) 10-13 сентября 1997 г. указано:**

«интересы общества определяются вне зависимости от форм собственности. Собственность на все средства информации и их финансирование должны носить транспарентный характер и гласно декларироваться. Государства должны содействовать разнообразию форм собственности путем предоставления юридических гарантий. Общественные фонды следует предоставлять исходя из равенства форм собственности и с учетом общественных интересов»<sup>25</sup>.

В пунктах 2 и 3 Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека, принятой 23 января 1970 года (18-е заседание) № 428 (1970), закрепляется, что право на свободу выражения мнения должно распространяться на средства массовой информации.

**В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 г. № 53/144 «Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы» закреплено:**

<sup>24</sup> Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме народом Казахстана 30 августа 1995 г. [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_)

<sup>25</sup> Софийская Декларация, принятая Европейским семинаром по укреплению независимых и плюралистических средств информации (особенно в странах Центральной и Восточной Европы), София, Болгария, 10-13 сентября 1997 г. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/sofiaddecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/sofiaddecl.shtml)

## КАЖДЫЙ ЧЕЛОВЕК, ИНДИВИДУАЛЬНО И СОВМЕСТНО С ДРУГИМИ, ИМЕЕТ ПРАВО:

знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, в судебной или административной системах;

как предусматривается в международных документах по правам человека и других применимых международных документах, свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах;

изучать, обсуждать, составлять и иметь мнения относительно соблюдения всех прав человека и основных свобод как в законодательстве, так и на практике, и привлекать внимание общественности к этим вопросам, используя эти и другие соответствующие средства.

В п. 11 Виндхукской декларации о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы закреплено, что «вся финансовая поддержка должна быть направлена на поощрение плюрализма и независимости. Поэтому государственные средства массовой информации должны получать такую поддержку лишь в том случае, если власти на основе конституции реально гарантируют свободу информации и выражения мнений и независимость печати»<sup>26</sup>.

Как известно, 9 октября 1992 г. участниками Семинара по содействию развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии, проведенного Организацией Объединенных Наций и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в Алма-Ате была принята **Алма-Атинская Декларация о содействии развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии**. Участники заявили о полной поддержке осно-

<sup>26</sup> Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/windhoeck\\_decl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/windhoeck_decl.shtml)

вополагающих принципов Виндхукской декларации и приверженности им и признаем ее важность в качестве вехи в борьбе за свободную, независимую и плюралистическую прессу, радио и телевидение во всех регионах мира.

В Декларации было закреплено, что в странах Азии и Тихого океана, включая недавно обретшие независимость среднеазиатских республиках бывшего Советского Союза, относящихся к азиатскому региону, стремятся к практическому воплощению принципов, закрепленных в Виндхукской декларации, совместно с соответствующими национальными и международными профессиональными организациями, и соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций, в конкретных проектных предложениях и областях.

В частности, в разделе I. «Законодательство» указано, что «в целях замены устаревших законов о печати, унаследованных при обретении независимости, предоставить экспертные консультации и оказать юридическую помощь в выработке законов, обеспечивающих осуществление права на свободу мнений и их выражение, на доступ к информации и свободу печати; ликвидировать монополии и покончить со всеми формами дискриминации в области вещания и распределения частот, в печатном деле, распространении газет и журналов, производстве и распределении газетной бумаги, а также устранить препятствия на пути к выпуску новых изданий и покончить с дискриминационным налогообложением»<sup>27</sup>.

...оказать юридическую помощь в выработке законов **обеспечивающих осуществление права на свободу мнений и их выражение, на доступ к информации и свободу печати; ликвидировать монополии и покончить со всеми формами дискриминации...**



Источник: freepik.com

Рассмотрим законодательство данных стран в части обеспечения права на доступ к информации.

<sup>27</sup> Алма-Атинская Декларация о содействии развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии от 9 октября 1992 г. <http://www.adilsoz.kz/acts/show/id/113>

Согласно ст. 29 Конституции **Узбекистана** «каждый имеет право на свободу мысли, слова и убеждений. Каждый имеет право искать, получать и распространять любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя и других ограничений, предусмотренных законом. Свобода мнений и их выражения может быть ограничена законом по мотивам государственной или иной тайны» <sup>28</sup>.



Источник: freepik.com

В Республике Узбекистан действует Закон «Об электронном правительстве», согласно ст. 6 которого «деятельность государственных органов в области электронного правительства осуществляется открыто и прозрачно в соответствии с законодательством. Информация о порядке оказания заявителям электронных государственных услуг является общедоступной и открытой и публикуется на официальных веб-сайтах государственных органов, оказывающих электронные государственные услуги.

В Узбекистане действует Закон **«О распространении правовой информации и обеспечении доступа к ней»**, целью которого, согласно ст. 1 «является регулирование отношений в области распространения правовой информации и обеспечения доступа к ней».

В соответствии со ст. 5 Закона «Государством гарантируется доступ к правовой информации. Граждане обладают правом беспрепятственно искать, получать и распространять правовую информацию. Государственные органы, другие организации и должностные лица обязаны в установленном порядке обеспечивать каждому доступ к правовой информации. Доступ к правовой информации ограничивается в случае, если данная информация отнесена в установленном порядке к сведениям, составляющим государственные секреты или иную охраняемую законом тайну» <sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Конституция Республики Узбекистан <http://constitution.uz/ru/clause/index#section7>

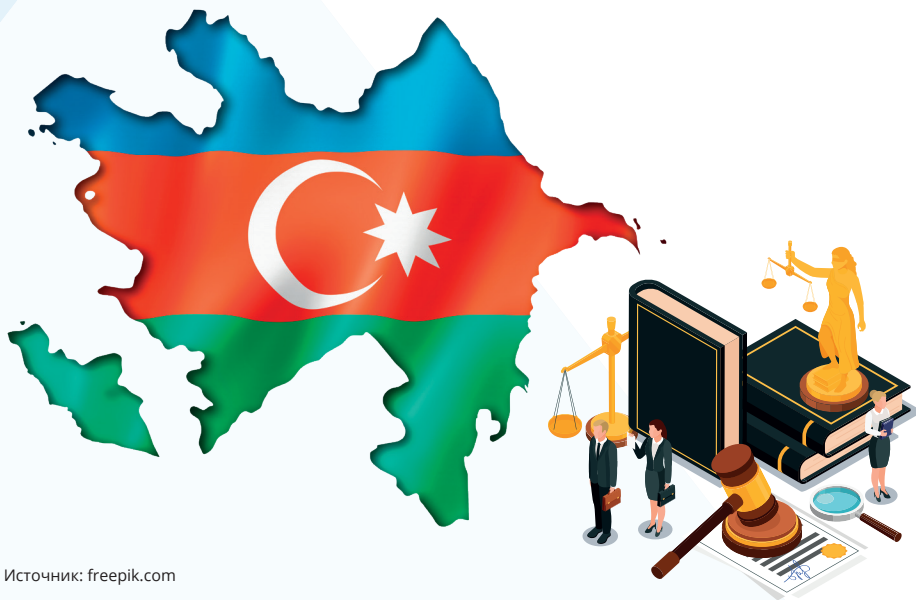
<sup>29</sup> Закон Республики Узбекистан «О распространении правовой информации и обеспечении доступа к ней» <https://lex.uz/docs/3329329>

Как видно, из наименования закона и понятия «правовая информация» сфера его действия сужается доступом к текстам нормативно-правовых актов, официальных толкований к ним, разъяснений о порядке применения нормативно-правовых актов, решений Конституционного суда Республики Узбекистан, постановлений Пленума Верховного суда Республики Узбекистан по вопросам применения законодательства, а также материалы обобщения судебной практики (ст. 3). Доступ к правовой информации ограничен касательно сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну.

В промежуточных докладах о выполнении рекомендаций Третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий Узбекистаном, одобренных 17-ым Пленарным заседанием АКС 16 сентября 2016 г., 18-ым Пленарным заседанием АКС 13 сентября 2017 г. и 19-ым Пленарным заседанием АКС 4 июля 2018 г., указана рекомендация:

«Обеспечить, чтобы законодательство о свободе доступа к информации ограничивало дискреционные полномочия должностных лиц, касающиеся возможных отказов в предоставлении информации; ввести четкие определения понятий «государственная тайна» и «иная охраняемая законом тайна»<sup>30</sup>.

В п. I ст. 50 Конституция **Азербайджанской Республики** закреплено, что «каждый обладает свободой законным путем искать, приобретать, передавать, составлять и распространять информацию»<sup>31</sup>.



Источник: freepik.com

<sup>30</sup> Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией. Третий раунд мониторинга. Узбекистан. Промежуточный доклад <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Uzbekistan-Progress-Update-2017-RUS.pdf>

<sup>31</sup> Конституция Азербайджанской Республики [https://caa.gov.az/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=93:constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru](https://caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=93:constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru)

В ст. 2 Закона Азербайджанской Республики от 30 сентября 2005 года № 1024-ІІQ «О получении информации» регламентирована свобода получения информации:

- «2.1. В Азербайджанской Республике существует свобода получения информации
- 2.2. Каждый имеет право непосредственно или через своего представителя обращаться к обладателю информации, выбирать вид информации и форму ее получения.
- 2.3. Каждый, кто обращается к обладателю информации, имеет право:
  - 2.3.1. выяснять, имеется ли запрашиваемая информация у обладателя информации, в случае же отсутствия информации приобретать вспомогательные сведения для ее получения.
  - 2.3.2. при наличии запрашиваемой информации у обладателя информации, свободно, беспрепятственно получать ее на равных для всех условиях.
- 2.4. Физические лица вправе беспрепятственно знакомиться с документированной информацией о себе, получать ее, требовать уточнения данной информации, узнавать, кем и с какой целью используется данная информация.
  - 2.4.1. Получение информации допускается при условии, что это не противоречит защите интересов Азербайджанской Республики в политической, экономической, военной сферах, в сфере финансово-кредитной и валютной политики, охране общественного порядка, здоровья и нравственности, защите прав и свобод, коммерческих и других экономических интересов других лиц, обеспечению авторитета и неприкосновенности, нормального хода предварительного расследования по уголовным делам суда.
- 2.5. Создание в иных, в том числе в коммерческих целях, производного информационного продукта из информации, полученной в соответствии с требованиями настоящего Закона у обладателей информации, допустимо при условии, что при создании производной информации делается ссылка на первоисточник»<sup>32</sup>.

**В Отчете, утвержденном на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 25 сентября 2013 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже «Антикоррупционные реформы в Азербайджане» в рамках 3-го раунда мониторинга отмечается о том, что частично выполнена рекомендация:**

- создать, под руководством Уполномоченного по вопросам прав человека, рабочую группу с участием неправительственных организаций и средств массовой информации в целях проведения, на постоянной основе, мониторинга исполнения Закона о доступе к информации;
- проводить периодические исследования в целях выявления недостатков в законе или его реализации и обнародовать результаты таких исследований;

<sup>32</sup> Закон Азербайджанской Республики от 30 сентября 2005 года № 1024-ІІQ «О получении информации» [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=30616297#pos=21;-53](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30616297#pos=21;-53)

- обеспечить Омбудсмена необходимыми ресурсами для эффективного выполнения функций в сфере доступа к информации;
- организовать общенациональную кампанию по повышению уровня осведомленности, с распространением среди разных общественных групп информации о праве на доступ к информации <sup>33</sup>.

В абз. 2 ст. 27 Конституции **Армении** закреплено, что «каждый имеет право на свободу слова, включая и свободу поиска, получение и распространение сведений и идей через любые средства информации, независимо от государственных границ» <sup>34</sup>.



Источник: freepik.com

В Армении действует Закон от 22 октября 2003 года №ЗР-11 «О свободе информации», который «регулирует отношения, связанные со свободой информации, определяет права распорядителей информации в области предоставления информации, а также порядок, вид и условия получения информации» <sup>35</sup>. Реализация данного закона также вызывает вопросы в части отнесения сведений к государственной и коммерческой тайнам.

Так, в Отчете «Антикоррупционные реформы в Армении», утвержденном в рамках Третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией на Заседании АКС 8-10 октября 2014 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже, указывается следующее.

<sup>33</sup> Отчет Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией «Антикоррупционные реформы в Азербайджане» в рамках 3-го раунда мониторинга 25 сентября 2013 г.

<sup>34</sup> Конституция Армении [https://www.gov.am/u\\_files/file/Constitution/Constitution-nor.pdf](https://www.gov.am/u_files/file/Constitution/Constitution-nor.pdf)

<sup>35</sup> Закон Республики Армения от 22 октября 2003 года №ЗР-11 «О свободе информации» [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=7112](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7112)

Засекреченная информация, включая среди прочего государственную тайну или коммерческую тайну, относится к исключениям из права на доступ к информации, установленным национальным Законом «О свободе информации». Важно, во-первых, разработать и реализовать четкие правила отнесения информации к разряду секретной, включая критерии и полномочия на засекречивание данных, чтобы обеспечить ограничение права на доступ к информации только при наличии объективных к тому оснований.

Кроме того, необходим механизм рассекречивания информации в ситуации отмены законодательно установленных обоснований для ее засекречивания. Вдобавок решение о предоставлении доступа к уже засекреченной информации должно приниматься на основе каждого конкретного запроса о предоставлении засекреченной информации с использованием так называемой проверки на соблюдение баланса между общественным интересом и потенциальным ущербом.

В законодательстве Армении присутствует прямо противоположная по духу и букве норма, предусматривающая простой отказ в доступе к информации, если она объявлена тайной <sup>36</sup>.

Следует обратить внимание, что в п. 3 ст. 33 Конституции **Кыргызской Республики** прямо закреплено, что «каждый имеет право на получение информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также **организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов**» <sup>37</sup>.



Источник: freepik.com

<sup>36</sup> Отчет «Антикоррупционные реформы в Армении», утвержденный в рамках Третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией на заседании АКС 8-10 октября 2014 г.

<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Armenia-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>

<sup>37</sup> Конституция Кыргызской Республики <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>

Согласно ст. 3 Закона от 28 декабря 2006 года № 213 «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» каждому гарантируется право доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления. Основными принципами свободы доступа к информации являются общедоступность, объективность, своевременность, открытость и достоверность информации. Государство защищает право каждого на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации. Ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом <sup>38</sup>.

В ст. 35 Закона закрепляется, что «отказ в предоставлении информации, а также иные действия (бездействие) и решения государственных органов и органов местного самоуправления, нарушающие требования настоящего Закона, могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном Законом Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах».

В соответствии со ст. 25 Конституции **Таджикистана** «государственные органы, общественные объединения, политические партии и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность получения и ознакомления с документами, касающимися его прав и интересов, кроме случаев, предусмотренных законом» <sup>39</sup>.



Источник: freepik.com

<sup>38</sup> Закон Кыргызской Республики от 28 декабря 2006 года № 213 «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202010>

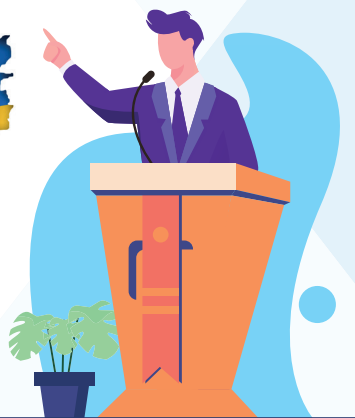
<sup>39</sup> Конституция Республики Таджикистан <https://adliya.tj/ru/constitution>

Согласно п. 1 ст. 14 Закона Республики Таджикистан от 18 июня 2008 года № 411 «О праве на доступ к информации» «за исключением случаев, предусмотренных законодательством о государственной тайне и иными нормативно-правовыми актами, регуливающими отношения в области защиты государственных интересов, **не подлежат предоставлению по запросам информация, содержащая сведения:**

- составляющие государственную или служебную тайну;
- о частной жизни другого лица без его согласия (персональные данные), если иное не предусмотрено действующими законами;
- об осуществлении в установленном законом порядке оперативно-розыскной и следственной деятельности;
- о судебном рассмотрении гражданских и уголовных дел и материалов по административным правонарушениям в случаях, когда разглашение этих сведений запрещено законом или может нарушить право человека на объективное судебное рассмотрение его дела, создать угрозу жизни или здоровью граждан;
- доступ к которым ограничен другими законами.

Если в документе содержатся сведения, перечисленные в настоящей статье, ознакомление с таким документом, его разъяснение и выдача копий ограничиваются частью документа, не содержащей указанных сведений <sup>40</sup>.

В статье 34 Конституции **Украины** закреплено, что «каждому гарантируется право на свободу мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов и убеждений».



Источник: freepik.com

<sup>40</sup> Закон Республики Таджикистан от 18 июня 2008 года № 411 «О праве на доступ к информации» <https://medt.tj/documents/main/normativno-pravovie-akti/zakonodatelnie-akti/ru/02513-ru.pdf>

Каждый имеет право свободно собирать, хранить, использовать и распространять информацию устно, письменно либо иным способом - по своему выбору.

Осуществление этих прав может быть ограничено законом в интересах национальной безопасности, территориальной целостности либо общественного порядка с целью предупреждения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения, для защиты репутации или прав других людей, для предупреждения разглашения информации, полученной конфиденциально, либо для поддержания авторитета и непредвзятости правосудия»<sup>41</sup>.

### **СОГЛАСНО П. 1 СТ. 6 ЗАКОНА УКРАИНЫ ОТ 13 ЯНВАРЯ 2011 «О ДОСТУПЕ К ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ» «ИНФОРМАЦИЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМ ДОСТУПОМ ЯВЛЯЮТСЯ:**

1. конфиденциальная информация;
  - секретная информация;
  - служебная информация».
2. В соответствии с п. 2 ст. 6 Закона «ограничение доступа к информации осуществляется в соответствии с законом при соблюдении совокупности следующих условий:
  - исключительно в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия;
  - разглашение информации может нанести существенный ущерб этим интересам;
  - вред от обнародования такой информации преобладает общественный интерес в ее получении»<sup>42</sup>.
3. Таким образом, законодательство постсоветских стран характеризуется тем, что право на доступ к информации может быть ограничено под предлогом защиты информации для служебного пользования либо коммерческой тайны, несмотря на то, что запрашивая информация может касаться вопросов прозрачности использования бюджетных средств.

<sup>41</sup> Конституция Украины <https://meget.kiev.ua/zakon/konstitutsia-ukraini/>

<sup>42</sup> Закон Украины от 13 января 2011 «О доступе к публичной информации» <https://www.sites.google.com/site/kompaniyadvokasi/zakon>

## ВЫВОДЫ

1. В Республике Казахстан **порядок** отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней **регламентирован не на уровне закона, а делегирован Правительству РК.**

Такой способ юридической техники применен как в действующем Законе РК «Об административных процедурах», так и в Административном процедурно-процессуальном кодексе РК, который вступает в действие с 1 июля 2021 года.

2. Пункт 7 «Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней»:

2.1. **наделяет руководителя** государственного органа правом **установить режим «ДСП»** документам, делам и изданиям, содержащим служебную информацию;

2.2. **устанавливает, что данная процедура проводится исполнителем и лицом, подписавшим документ**, т.е. должностным лицам государственного органа предоставляются широкие регулирующие полномочия в данном вопросе;

2.3. **регламентирует критерии** разработки перечня сведений для служебного пользования, некоторые из которых в процессе своего толкования и применения содержат риски коррупции и злоупотребления со стороны должностных лиц.

3. **Засекречивание информации** о получении суммы государственного социального заказа и о субъекте, получившем такой заказ, **не может расцениваться как коммерческая тайна**, поскольку включение в критерии разработки перечня сведений, составляющих информацию ДСП, признаков, характеризующих режим коммерческой тайны («сведения, опубликование или разглашение которых нарушают законные права и интересы физических и юридических лиц»), регламентируемый Гражданским и Предпринимательским кодексами, **необоснованно.**

4. **Отсылочная норма** Закона РК «Об административных процедурах», что Правительство устанавливает Правила отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней, **привело** к ситуации **наделения правом** отнесения сведений к информации «ДСП» **должностных лиц, ответственных** к обеспечению права на свободный доступ к информации, которые **используют** предоставленные им **полномочия в ущерб праву на свободный доступ к информации либо ограничивают это право.**

## РЕКОМЕНДАЦИИ:

1. **Исключить** из Административного процедурно-процессуального кодекса РК, который вступает в действие с 1 июля 2021 г., **норму, делегирующую Правительству Республики Казахстан регулирование процедуры** отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней.
2. **Регламентировать в Административном процедурно-процессуальном кодексе РК процедуру** отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней, т.е. **закрепить данный порядок на уровне законодательного акта.**
3. На законодательном уровне исключить из критериев отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней признаков, которые относятся к другой охраняемой законом информации (коммерческая, банковская, личная, семейная и иная тайны).
4. **Исключить** из Административного процедурно-процессуального кодекса РК **норму, позволяющую возможность засекречивания информации о получении суммы государственного социального заказа и о субъекте, получившем такой заказ.**
5. При регламентировании процедуры отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней **исключить нормы, создающие конфликт интересов, риски коррупции и злоупотреблений:**
6. - когда **руководитель** государственного органа **устанавливает режим «ДСП»** документам, делам и изданиям, содержащим служебную информацию;
7. - когда данная **процедура проводится** исполнителем и лицом, подписавшим документ, т.е. **должностным лицам государственного органа которому предоставлены широкие регулирующие полномочия** в данном вопросе;
8. - когда **критерии** разработки перечня сведений для служебного пользования **содержат возможность широкого толкования и применения со стороны должностных лиц.**

Мереке Габдуалиев,  
кандидат юридических наук



