

ОЛЬГА АФАНАСЬЕВА, МИХАИЛ АФАНАСЬЕВ

Наш доступ к информации, которой владеет государство

Москва 2010

УДК 321.01:659.2(470+571)+342+351
ББК 66.3(2Рос),15+67.400+66.033.1
А94

Рецензенты:

доктор философских наук, профессор Клямкин И.М.
доктор юридических наук, профессор Краснов М.А.

Авторы:

Афанасьева Ольга Валентиновна, кандидат политических наук —
главы 2, 3, 4, 5, 6 (кроме п. 5), 7 (совместно), заключение (совместно)

Афанасьев Михаил Николаевич, доктор социологических наук —
глава 1, п.5 главы 6, глава 7 (совместно), заключение (совместно)

Общая редакция М.Н. Афанасьева

Афанасьева, О.В.

А94 **Наш доступ к информации, которой владеет государство / Ольга Афанасьева, Михаил Афанасьев ; [общ. ред. М.Н. Афанасьева]. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. — 192 с.**

ISBN 978-5-903135-13-4

В совместной работе юриста и политического социолога подвергнут комплексному анализу один из важнейших институтов национального государства — доступ граждан к информации — и его сегодняшнее состояние в России.

УДК 321.01:659.2(470+571)+342+351
ББК 66.3(2Рос),15+67.400+66.033.1

ISBN 978-5-903135-13-4

© Фонд «Либеральная миссия», 2010

СОДЕРЖАНИЕ

От авторов. О ЧЕМ ЭТА КНИГА	5
Часть I. Новый институт	
Глава 1. ИМПЕРАТИВ ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ — ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ВЛАСТИ	7
Глава 2. ОСНОВА ПАТРИОТИЧЕСКОГО ПРАВЛЕНИЯ.....	17
Часть II. Международный опыт	
Глава 3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ	27
Международные документы, принятые в рамках Организации Объединенных Наций.....	28
Европейские стандарты доступа к правительственной информации.....	31
Практика Европейского суда по правам человека	41
Глава 4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ ВЛАСТИ: ЧТО ПОКАЗЫВАЕТ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ	46
Глобальная тенденция... ..	46
...И противоборство на местах.....	47
Как убивают закон	50
Принципы СТАТЬИ 19	51
Чтобы закон сработал	58
Глава 5. ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ ВЛАСТИ В КАНАДЕ	71
Конституционная реформа 1982 г.	72
Право на доступ к официальной информации	74
Исключения из права на доступ к информации	75
Запрос на получение информации.....	76
Кто обязан предоставлять информацию	78
Как обеспечивается доступ к информации	80
Нет доступа без контроля	83
Запросы и жалобы	86
Как работает Комиссар и его Офис	89
Как темнят канадские чиновники	93
Что показал аудит.....	96
От скандала к прозрачности	99
Доступ к правительственной информации и услугам on-line.....	105
Канадский урок	109

Часть III. Российские задачи

Глава 6. НОРМЫ И РЕАЛИИ ДОСТУПА К СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ	112
Свободны и защищены в принципе	112
«Гласность» без доступа к информации	115
Заоблачное верховенство Конституции	127
Сайт уполномочен заявить	136
Служба охраны по связям с общественностью	141
Глава 7. НОВЫЕ РОССИЙСКИЕ ЗАКОНЫ О ДОСТУПЕ К ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ	145
Персональные данные и государство	145
Почему не взлетел калининградский «пилот»	152
Что можно узнать о деятельности государственных органов?	155
Что можно узнать о деятельности судов?	172
Заключение. ЧТО ДЕЛАТЬ	182

От авторов

О ЧЕМ ЭТА КНИГА

Вопрос об обеспечении широкого доступа к информации о деятельности органов власти, а также иных публичных институций — в первую очередь бюджетных организаций, ответственных за предоставление социальных услуг, — является фундаментальным вызовом и условием современного развития. В России, в рамках начатой было, да так и не проведенной административной реформы, очень долго готовился, переделывался и отлеживался проект федерального закона об обеспечении доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. После многолетних обсуждений, длившихся все два срока полномочий президента В.В. Путина, в 2009 г. закон наконец был принят. За годы обсуждений и переделок законопроекта отечественные и зарубежные эксперты многожды указывали на ряд существенных его изъянов. Но в законе так и остались главные недостатки, ставящие под вопрос его эффективность.

Между тем информационная закрытость отправления власти, публичных обязанностей и социальных услуг остается одной из самых вредных бюрократических традиций, во многом обуславливающих системную коррупцию и крайнюю социальную неэффективность сегодняшнего российского государства. Следовательно, для России задача институционального обеспечения информационной открытости власти является критически важной. Без решения этой задачи мы не сможем продвинуть вперед российскую модернизацию, ибо не создадим необходимого и важнейшего инструмента такой модернизации — правового национального государства.

В этой книге представлены результаты междисциплинарного — юридического, политологического и социологического — исследования институциональных систем и практик доступа к государственной информации. В то же время авторы книги изо всех своих скромных сил стремились сделать ориентированную на практическое использование работу — путеводитель по институциональному обеспечению информационной открытости власти, предназначенный самому широкому кругу заинтересованных в этом людей.

В первой части книги проблема доступа к официальной информации рассмотрена в более широком — социально-политическом — контексте. Не для того, чтобы отдать дань академической традиции теоретических введений, а чтобы лучше понять цену вопроса — истинное значение того вызова, каким является проблема прозрачности управления общественными делами для сегодняшнего и дальнейшего развития цивилизации. При этом, конечно, нас более всего интересует и тревожит развитие цивилизации в России. В этой

же части сформулирована авторская концепция института доступа к информации, вносящая существенные уточнения в понимание государственно-правового генезиса и задач развития этого института.

Во второй части представлен обзор постепенного закрепления идеи и стандартов доступа к официальной информации в международных правовых документах, начиная с 19-й статьи Всеобщей декларации прав человека и заканчивая Конвенцией о доступе к официальным документам, которую летом 2009 г. открыл для подписания Совет Европы. Изучая практический опыт обеспечения транспарентности публичных институтов, накопленный в развитых странах, мы попытались извлечь из него практические уроки относительно создания эффективных институциональных систем доступа к официальной информации. В качестве полезного примера мы рассмотрели опыт Канады, политическая элита и общественность которой за последние 30 лет создали одну из лучших в мире, притом постоянно развивающуюся институциональную систему доступа к информации, публичной прозрачности и подотчетности государственных органов.

Третья часть книги посвящена осмыслению отечественных реалий и задач. Показана принципиальная недостаточность нормативно-правовой базы и практическая необеспеченность доступа граждан России к социально значимой информации. Анализ трех новых федеральных законов: о персональных данных, об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об обеспечении доступа к информации о деятельности судов — выявляет ряд принципиальных изъянов, ставящих под вопрос эффективность этих законов. В заключении представлены рекомендации по созданию в России институциональной системы доступа граждан к информации, которой владеет государство.

Часть I. НОВЫЙ ИНСТИТУТ

Глава 1. ИМПЕРАТИВ ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ — ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ВЛАСТИ

То, что мы обнаруживаем сразу, при первом же знакомстве с интересующим нас вопросом — это его глобальный масштаб. Законодательное закрепление права на доступ к официальной информации является мировой тенденцией, которая охватила Европу, Северную и Южную Америку, Австралию, Азию, Африку и Океанию. Около 70 стран уже приняли и в 50 странах разрабатываются соответствующие законы. Действительная приверженность декларируемым правовым принципам и общественная польза от этих установлений, конечно, в разных местах сильно различаются. Однако полезных результатов уже немало, причем добиваются их не только граждане развитых демократических стран. В мировом обзоре, который делает общественная организация Privacy International, приведены примеры, касающиеся повседневной жизни самых разных людей в самых разных странах. Так, благодаря действию законов о доступе к информации, в Индии были вскрыты злоупотребления в государственной системе продовольственного обеспечения бедных и внесены изменения в нее, в Таиланде опубликование по запросу родителей действительных результатов экзаменов в элитарной государственной школе привело к политическому скандалу и улучшению контроля, в ЮАР миноритарные акционеры получили доступ к информации о деятельности публичных компаний¹.

Специальный докладчик ООН о свободе убеждений и самовыражения, представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по свободе СМИ и специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по свободе самовыражения в своей совместной Декларации призвали в 2004 г. все государства принять законы о свободе информации. Такие международные организации, как Британское Содружество, Организация американских государств и Совет Европы, разработали соответствующие рекомендации и типовые законопроекты. В сентябре 2003 г. Совет Европы принял решение, в соответствии с которым был разработан первый международный договор по доступу к информации, а в июне 2009 г. Европейская конвенция о доступе к официальным документам была открыта для подписания. Даже в Китае, опыт

¹ См.: Банисар Д. Отчет «Свобода информации в мире 2006 год. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире». Проект «Свобода информации» 2006 г. организации Privacy International. С. 8, 9. URL: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>.

которого принято рассматривать как авторитарную модернизацию, в регионах Гуанчжоу и Шанхай введены в действие местные законы о свободе информации в качестве мер по борьбе с коррупцией, а в Гонконге, хотя и нет закона, с 1996 г. действует соответствующий кодекс практики. Замечательный пример синтеза конфуцианской традиции просвещенной бюрократии с современным пониманием общественного блага и участия — пример тем более показательный, что речь идет о ключевых для китайской модернизации регионах.

Описывая это поистине общемировое движение к закреплению права на информацию, автор обзора Privacy International Дэвид Банисар справедливо отмечает, что развитие прозрачности является ответом на требования общественных организаций, средств массовой информации и международных кредиторов. Но почему эти требования появились и стали такими настойчивыми? Конечно, Скандинавские страны (Швеция, Финляндия, Норвегия и Дания), США, Франция, Нидерланды и главные страны Британского Содружества (Великобритания, Канада, Австралия и Новая Зеландия), где движение к свободе информации получило во второй половине XX века новый импульс, — это те страны, в которых общественные организации и СМИ довольно влиятельны. Однако их влияние на власть не стоит мифологизировать, к тому же речь в данном случае идет не о корпоративном лоббизме, а о гражданском давлении. Чтобы политики и бюрократы в разных странах услышали и начали удовлетворять требования активистов по доступу к официальной информации, такие требования должны были приобрести популярность и влияние в обществе, получить поддержку значительного числа избирателей. Произошло это не так давно. Борьба за широкий доступ к официальной информации — это современная тенденция, проявившаяся и набравшая силу на временном отрезке, не превышающем несколько последних десятилетий.

Конечно, эксперты и активисты движения за право на информацию ссылаются на авторитеты, освященные более длительной традицией. В качестве главных правовых источников называют целый ряд знаменитых установлений. Закон Швеции «О свободе прессы» 1766 г. закрепил принцип открытости правительственных документов для общества. В Декларации независимости США 1776 г. открытость правительства и его заседаний рассматривалась как норма, обеспечивающая свободу и демократическую деятельность граждан. Французская Декларация о правах человека и гражданина 1789 г. провозгласила право граждан «знать, на какие цели расходуются бюджетные средства», а Декларация о правах человека, принятая в 1795 г. в Нидерландах, предусматривала право «требовать от любого должностного лица государственной администрации отчета и оправдания своего поведения». Принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г. Всеобщая декларация прав человека призывает (ст. 19) обеспечить право всех людей на поиск и получение инфор-

мации. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая Советом Европы в 1950 г., провозгласила (ст. 10) право каждого свободно выражать свое мнение, включая свободу получать и распространять информацию.

Указанные источники действительно имеют фундаментальное значение но, строго говоря, составляют не столько историю, сколько предысторию вопроса. Право на доступ каждого к информации государственной власти и государственного сектора основано на приведенных базовых принципах, но не выводится из них прямо и непосредственно. Например, п. 1 ст. 10 Европейской конвенции о правах человека гласит: «Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ». Неудивительно, что Европейский суд по правам человека до сих пор отказывался признавать право на доступ к информации в рамках данного установления, ибо такое право в нем не зафиксировано. Суды национальных государств в этом отношении выступали ничуть не менее консервативно. Потому и понадобились новые национальные законы и конституционные поправки, специальные толкования Всеобщей декларации прав человека, международные конвенции и рекомендации, посвященные именно доступу к официальной информации. Переход с позиции свободы слова, поиска и распространения информации на позицию гарантированного доступа к официальной информации носит не количественный, а *качественный* характер.

Новый концептуальный подход очень точно выразил лауреат Нобелевской премии по экономике Джозеф Стиглиц: «Одно из важнейших положений современной теории информации состоит в том, что информация является общественным товаром... Как и в случае с другими общественными товарами, важная роль в предоставлении информации принадлежит государству»¹. Право на доступ к официальным документам связано со свободой слова и печати, но оно во многом от нее отличается — как по правовым положениям, так и по теоретическому основанию. Если свободу печати традиционно определяют как отсутствие законодательных ограничений на право получать и сообщать информацию, то право на доступ к официальным документам закреплено законом и подлежит выполнению органами государственной власти². Ни концептуальной установки «информация — общественный товар», ни общего «права знать» без обоснования причин интереса, ни практики широкого

¹ Стиглиц Дж. Прозрачность правительства // Право на свободу слова: Роль СМИ в экономическом развитии / Институт Всемирного банка. М. : ВЕСЬ МИР, 2005. С. 35.

² См.: Майкл Дж. Открытое правительство, или Как достичь свободы официальной информации. URL: <http://www.ypc.am/Old/russian/colleagues/pressclub/11.1997/5-9.htm>.

доступа к правительственной информации — ничего подобного до недавнего времени не было. И до поры это совсем не вызывало ощущения дефицита демократии и протестной гражданской мобилизации. А потом стало вызывать. Что же изменилось?

В 30-х гг. XIX века Алексис де Токвиль предсказал демократии большое будущее, и его прогноз подтвердился настолько, что к концу XX века из центра мира была провозглашена окончательная всемирно-историческая победа демократии (Ф. Фукуяма). Прошло еще немного времени, и вот уже более убедительно выглядит совсем иной диагноз: сегодняшний системный кризис — это финал современной миросистемы, которая отнюдь не была демократической или эгалитарной (И. Валлерстайн). Действительно, XX век, завершившийся, похоже, в 2008 г., был эпохой небывалого расширения демократии и эпохой ее кризиса. И дело не только в том, что наступления чередуются с отступлениями, победы с поражениями. Главное в другом: сосчитанные С. Хантингтоном волны демократизации обозначают скачки в мировом распространении демократии, однако ни победы над империями зла, ни тем более превращение демократии в глобальный дресс-код не спасли ее от спирали кризисов — причем не только на периферии, но и в самих центрах евро-атлантической цивилизации.

Через столетие после Токвиля уже не грядущий, а наступивший мировой прилив демократии констатировал Хосе Ортега-и-Гассет. За те 100 лет, что разделяют две великие книги, понятие «демократия» разнонаправленными усилиями либералов и марксистов-ленинцев было отделено от эгалитаризма. Поэтому для негативно-тревожного определения социального мейнстрима Ортега-и-Гассет использовал свое знаменитое феноменологическое «восстание масс», в котором он усматривал, помимо прочего, угрозу для либеральной демократии. Последнюю, чтобы не запутаться, лучше бы назвать республикой. Ведь можно, подобно Ортеге-и-Гассету, быть убежденным республиканцем и притом совсем не демократом. Называя цензовые республики XIX века демократиями, мы задним числом подновляем историю. Ортега-и-Гассет описывал как раз переход от республики как общего дела либеральной аристократии к массовой демократии и указывал на культурные и политические риски такого перехода. То есть это была либеральная критика демократизации, критика очень своевременная и глубокая.

Тоталитарные искушения и уклонения демократии отнюдь не только исторический, а всегда актуальный политический сюжет, поскольку, где больше крутых поворотов истории — позади или впереди, — вопрос открытый. В случаях ускоренной модернизации со сломом традиционных структур и обычаев — тем более когда местные традиции далеки от эгалитаризма и демократии — велики угрозы оборачивания социализма и народничества в насилие и растрачивающие человеческий потенциал диктатуры. Но риски вырожде-

ния присущи любым, в том числе вполне устоявшимся и благополучным демократиям. Наглядно и доходчиво об этом сказал Роберт Даль, сформулировав закон соотношения времени и численности: «...чем большее количество граждан входит в состав политической единицы, тем меньше степень непосредственного участия этих граждан в принятии решений, касающихся управления государством, и тем больше прав они должны делегировать своим представителям»¹. Политическая математика Даля говорит нам о том же, о чем сообщала историческая феноменология Ортеги-и-Гассета: переход к массовой демократии с всеобщим избирательным правом сам по себе не уменьшает, а увеличивает опасность вырождения республики. И эта опасность остается всегда, будучи не внешней, а внутренней угрозой, порождаемой самой массовой демократией.

Итак, формальные цензы отменены, но большое политическое пространство и массовая численность электората уже сами по себе ограничивают реальное участие всех граждан в государственных делах. Не говоря уже о разнице в доходах, образовании и образе жизни. Уменьшение имущественного разрыва между верхними и нижними социальными стратами, повышение общего уровня образования и культуры способствуют действительной демократизации. Однако старые и новые социальные разрывы, неформальные политические ограничения, а также неустраняемая обременительность личного политического участия, которое никогда не было и не будет желательным для всех, воспроизводят постоянные риски демократического вырождения или (и) олигархизации республики. Кроме того, следствием эгалитарной демократизации и неразрывно связанного с нею государственного регулирования выступает разрастание и усиление государства. То есть в больших современных демократиях граждане делегируют своим политическим представителям и бюрократии большие полномочия, а в это же время растет ресурсный вес и социально-экономическая значимость этих публичных полномочий. Результатом демократического социального проекта стало всемогущее государство, создающее и перераспределяющее небывало высокую долю ВВП.

Такое государство внушает опасения и либеральным аристократам, обвиняющим власть в заигрывании с непросветленной энергией толп, и левым демократам, постоянно обличающим сговор и сращивание государства с крупным капиталом, а то и превращение самого государства в эксплуатирующий нацию бюрократический капитал. И у тех и у других есть своя правда. Не следует упускать из виду и то, что обе правды, превращенные в соответствующие идеологии, часто используют для продвижения своих интересов конкурирующие фракции правящего класса, которые можно идентифицировать как «демократическую» («социалистическую») бюрократию и «либеральную» буржу-

¹ Даль Р. О демократии. М. : Аспект Пресс, 2000. С. 108.

азию. Обе фракции заинтересованы в максимизации подконтрольных им ресурсов и в соответствующих, определяемых государством, условиях создания-распределения богатств. При этом обе фракции, естественно, апеллируют к общему благу. На самом деле общество может как выиграть, так и проиграть при успехе любой из конкурирующих элитных фракций.

Разрешение социального вопроса в государстве всеобщего благосостояния, политическим условием и форматом которого стала массовая демократия с всеобщим избирательным правом, т.е. завершенность, исчерпанность социал-демократического проекта, оказалось не чем иным, как фактором нового кризиса демократии. Гражданские права были даны пролетариату, женщинам, иммигрантам, социальное демократическое государство было построено — и оказалось насквозь буржуазным и бюрократическим! Глобальное восстание 1968 г. своим универсальным нонконформизмом уравнивало противоборствующие мировые системы «капитализма» и «социализма», которые казались теперь лишь разновидностями несвободы. Идеи больших структурных проектов, легитимировавшие коммунистические и демократические государства, если не рухнули, то просели. А новых структурных идей не возникло. Появлявшиеся с тех пор «актуальные» политические проекты пользовались прежними идеологиями с приставками «нео» и «пост», но одухотворялись уже не ими, а личной харизмой премьеров, полевых командиров и PR-менеджеров. На символическом знамени «инога мира», поднятом в 1968 г., место правильных социальных структур заняла свобода индивидуального самовыражения. В моду вошли сетевые метафоры новых левых и «невидимая рука рынка» либеральных фундаменталистов.

На новые вызовы либеральная идеология и наука ответили постулированием новых социокультурных основ «настоящей» демократии: теперь речь главным образом идет о таких постмодернистских «китах», как индивидуализм, мультикультурализм и толерантность (Р. Инглхарт). Эти ответы важны, но, поскольку они недооценивают и не компенсируют угрожающе растущих дефицитов — ответственности, самоограничения и солидарности, возможность укрепить на их основе демократию выглядит сомнительной. Эгоцентризм свободных самоценных личностей немногим лучше эгоизма конформистов и также способствует размыванию общественного капитала (Р. Патнэм), на котором зиждилась и зиждется демократия. Одним из проявлений этой фундаментальной тенденции, скорость, обратимость и последствия которой пока не вполне ясны, является кризис массовых идеологических партий.

Привычные политические организации индустриальной эпохи с большой бюрократией и кадрами активистов на местах, проецирующие идеологическую идентичность на протопартийные массы и мобилизующие их электоральную боеготовность, уходят в прошлое. На смену им приходят гибкие, мутирующие от выборов к выборам электоральные предприятия по «продаже» имид-

жей политических лидеров. Эта новая модель электоральных предприятий строится по той же организационной схеме, что и любые другие рекламные кампании: партийное PR-бюро — средства массовой коммуникации и платные распространители — массовая аудитория. Выстраиваемое по такой модели политическое представительство уже назвали *аудиторной демократией*.

Переход к аудиторной демократии аккумулирует в себе целый ряд важных политических изменений и проблем. Во-первых, завершенность проекта создания социального государства, «засыпание» больших идеологий обернулись утратой ясной политической повестки, которая была необходимым условием мотивации, ориентации и мобилизации массового участия в политике. Во-вторых, усложнение государственного регулирования и управления ведет к специализации и профессионализации политических дискуссий. Вчера были понятные избирателям «за» и «против» создания систем всеобщего медицинского и пенсионного страхования, а сегодня дебаты о реформировании этих систем идут по принципу «два эксперта — три мнения». В-третьих, склеротическое одряхление массовых идеологических партий означает в том числе разрушение институтов, обеспечивавших массовую информированность и политизацию сознания избирателей. В-четвертых, беспартийные средства массовой информации, которые играют ключевую роль в сегодняшних избирательных кампаниях, оказываются чрезвычайно зависимыми от денег, инвестируемых политическими предпринимателями. В результате политическая конкуренция превращается в гонку PR-бюджетов. К тому же наиболее ходовые медийные форматы — реклама и шоу — нацелены не столько на объективное информирование избирателей и неангажированную экспертизу политических программ, сколько на продажу политического товара и манипуляцию общественным мнением.

Так что новый, постиндустриальный, тип политических коммуникаций, красиво именуемый аудиторной демократией, не только не гарантирует эмансипации разума и гражданской воли избирателей, но и связан с серьезными социально-политическими рисками. Описываемый сдвиг бросает вызов сообществу, по меньшей мере, двух из пяти выделенных Р. Далем критериев демократического процесса¹: *понимание, основанное на информированности, и контроль граждан над повесткой дня* сегодня поставлены под вопрос. Нужно отдавать себе отчет в том, что при несоблюдении этих критериев публичная политика деградирует; наглядный пример — «берлусконизация» Италии, которая идет одновременно «сверху» и «снизу»².

¹ Даль выделяет следующие пять критериев демократического процесса: эффективное участие; равное голосование; понимание, основанное на информированности; контроль над повесткой дня; включенность в жизнь общества.

² Объемную и тревожную картину происходящего см.: *Левин И.Б.* В урнах — пепел демократии? // *Полития*. 2009. № 2.

Совершенно очевидно, что в условиях значительного снижения уровня доверия к политическим партиям и средствам массовой информации особую актуальность приобретает вопрос о свободном индивидуальном доступе к правительственным документам и официальной информации. Это обстоятельство можно назвать фактором *негативной актуализации*. Гарантии широкого доступа к правительственной информации, свободы ее толкования, распространения и обсуждения сегодня выступают важной страховкой от высокотехнологичных практик манипуляции общественным мнением, абсолютно необходимым условием понимания, основанного на информированности, и контроля граждан над сложной повесткой дня в государстве всеобщего перераспределения.

Интерес к правительственным документам, готовность их рассматривать и использовать предполагают определенный уровень образования у потребителей информации. Не следует, конечно, преуменьшать компетентность простых, в том числе и не очень образованных, людей в тех вопросах, в которых они действительно лично заинтересованы. Но все-таки чаще запрашивают официальную информацию более квалифицированные, более интеллектуально и психологически самостоятельные потребители. Поэтому институт доступа к официальной информации наиболее актуален и востребован в обществах с достаточно высоким уровнем общего образования и достаточно широким средним классом, который и есть главный интересант, носитель социального запроса на транспарентность органов власти и доступ к находящейся в их распоряжении информации. Именно становление «глобального города» и выход на первые позиции в современной миросистеме новых образованных городских средних классов (символической вехой этого макросоциального сдвига выступает тот же 1968 г.) стали фактором *социальной актуализации* права на доступ к информации в современном смысле слова.

Образованная и созидательная среда «глобального города» смогла пойти дальше агрессивного индивидуализма, субкультурного самолюбования и левацких манифестов. Если попробовать выделить самое главное в стратегическом креативе, наработанном за последние десятилетия, и составить из этого программу актуальных социальных преобразований, то в ней окажутся две сверхзадачи. И, как увидим, важнейшим инструментом при реализации обеих сверхзадач выступает широкий доступ к официальной информации. Роль, отводимая данному институту в контексте великих реформ, является фактором его *стратегической актуализации*.

Сверхзадача номер один — повышение качества публичных услуг, обеспечиваемое ответственностью их поставщиков перед потребителями. Этот подчеркнуто неидеологический, хозяйственно-рыночный императив лег в основу целого пула программ, инициатив, экспериментов и новых практик, появившихся в развитых странах и получивших обобщенное название административных реформ. Новую «демократию потребителей», конечно, не стоит рас-

смагивать в качестве вершины социального развития, но она доказала свою адекватность и актуальность в условиях постмодерна с его доминирующим индивидуализмом и размыванием общественного капитала. Административные реформы с опорой на демократию потребителей уже записали на свой счет целый ряд полезных управленческих инноваций и общественных достижений. Глобальный финансовый кризис и требования развивать национальные и международные регуляторные институты делают проблематику и опыт административных реформ особенно актуальными.

Именно в контексте идеологии и практики административных реформ с особой силой зазвучал императив «транспарентности» власти и доступа потребителей к информации. Действительно, если мы хотим реально повысить эффективность публичных учреждений, мы должны максимально тесно завязать оценку работы этих учреждений и их финансирование на выбор и мнение потребителей публичных услуг. Необходимым условием обеспечения такой «власти потребителя» является широкий доступ граждан к информации о деятельности органов публичной власти и государственных учреждений. Таким образом, информационная открытость власти выступает одновременно задачей и средством административной реформы, нацеленной на создание эффективного государства. Эффективного — значит открытого.

Главной социальной дисфункцией государства с точки зрения потребителя является коррупция. В современном мире проблема коррупции является глобальным вызовом. Характерно, что центральное место в отвечающих на этот вызов реформаторских стратегиях и практиках занимает институт доступа к официальным документам и информации. Так, Конвенция ООН по борьбе с коррупцией (утверждена Генеральной Ассамблеей в октябре 2003 г., принята в декабре 2005 г. после ее ратификации 30 странами) рекомендует государствам принимать меры, направленные на улучшение доступа общественности к информации. Статья 10 Конвенции называется «Публичная ответственность» и предлагает каждому государству-участнику принять меры, усиливающие прозрачность в его публичной администрации. Статья 13 Конвенции называется «Участие общества» и предлагает содействовать участию в предупреждении коррупции и борьбе с ней отдельных лиц, групп, общественных организаций, укреплять такое участие посредством усиления прозрачности, вовлечения населения в процессы принятия решений и обеспечения для него эффективного доступа к информации.

Сверхзадача номер два — всеобщее устойчивое развитие, предполагающее социальную и экологическую ответственность корпораций, государств, международных организаций. Характерно, что общая экологическая озабоченность людей в разных странах и экологические движения дали мощный импульс становлению и развитию института доступа к информации. После трагедии в Бхопале (в декабре 1984 г. погибло 2400 человек в результате инцидента в филиале

американской компании в Индии) Конгресс США принял в 1986 г. Акт о планировании опасности и праве сообщества знать (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act). Акт учредил Реестр ядовитых утечек (Toxics Release Inventory, TRI) и обязал государственные и частные организации предоставлять отчетность обо всех промышленных утечках опасных веществ. Информация TRI доступна в Интернете: через базу данных www.epa.gov/tri, которую ведет федеральное Агентство защиты окружающей среды (Federal Environmental Protection Agency, EPA), а также через сеть неправительственных организаций и их сайты (www.scorecard.org и www.rtknet.org). Общественное внимание к TRI изменило поведение фирм-«источников риска»¹.

В 1992 г. Конференция ООН в Рио-де-Жанейро (Саммит Земли) приняла Декларацию Рио об окружающей среде и развитии, которая зафиксировала в том числе, что государства должны поощрять осведомленность и участие общественности и содействовать этому посредством обеспечения широкого доступа к информации (Принцип 10). В 1998 г. была принята и в 2001 г. вступила в силу конвенция Европейской экономической комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция). Статья 4 Конвенции требует от государств-участников принять и ввести в действие законы, позволяющие гражданам запрашивать информацию (включая документы) об окружающей среде, находящуюся в распоряжении правительственных органов.

Еще одним — *технологическим* — фактором актуализации вопроса о широком доступе к официальной информации стало взрывное развитие информационных технологий. Электронный формат документов позволяет сохранять больше информации и значительно облегчает копирование документов для предоставления их по запросам потребителей. Интернет дает возможность все более широкому кругу потребителей знакомиться с информацией, опубликованной на официальных сайтах. Запрос на информацию, сделанный через электронную почту, экономит время потребителя и тех должностных лиц, которые должны предоставить информацию. Во многих странах получили распространение и постоянно развиваются практики предоставления правительственных услуг онлайн — эти практики, нацеленные на упрощение административных процедур и облегчение публичного доступа к компетентным органам, принято называть электронным правительством. Важной частью электронного правительства, безусловно, должно быть обеспечение доступа к официальной информации посредством официальных сайтов, электронных читальных залов и ответов на запросы потребителей по электронной почте.

¹ За 10 лет доля утечки 260 известных канцерогенов по производствам, отчитывающимся в TRI, уменьшилась на 42%, а в Калифорнии, принявшей дополнительное информационное регулирование, — на 85%.

Итак, институт доступа к официальной информации появился как ответ на критику современного национального государства и международных организаций за недостаток демократии. Доступ к информации является необходимой обеспечительной мерой при решении следующих макросоциальных задач:

- обеспечение личной свободы, социальных и гражданских прав людей в условиях концентрации колоссальной власти и возможностей манипулировать общественным мнением у государственных структур и олигополий;
- повышение социальной эффективности органов публичной власти и управления, борьба с коррупцией;
- экологическая ответственность государств и бизнеса.

Другими словами, доступ к официальной информации является ключевой точкой социальной «акупунктуры» современного мира и одним из условий его цивилизованного развития.

Глава 2. ОСНОВА ПАТРИОТИЧЕСКОГО ПРАВЛЕНИЯ

Эта книга — о практике доступа к официальной информации. Практикой достойно называться отнюдь не всякое блуждание в пробах и опытах, но лишь такое осуществление цели, которое предполагает осмысление своего дела как целого и установление системы правил. Короче говоря, практика предполагает теорию. Для того чтобы дальнейший разговор о становлении в России институциональной системы доступа к официальной информации был содержательным и полезным, нам следует прояснить употребляемые понятия и объединить их в систему.

Внимательный читатель, возможно, уже отметил, что в книге через запятую употребляются понятия *право на доступ* к официальной информации, *институт доступа* к официальной информации, *информационная открытость* органов власти. В зарубежной литературе в ходу понятия *свобода информации* и *транспарентность* (прозрачность) правительства¹. Российская лите-

¹ См. цитированные работы Д. Банисара, Дж. Майкла, Дж. Стиглица, а также, например: Мендел Т. Свобода информации. Сравнительное правовое исследование / ЮНЕСКО. 2003; Смолла Р. А. Право граждан на получение информации: «прозрачность» деятельности государственных органов. URL: <http://www.infousa.ru/government/dmpaper10.htm>; Foerstel H. N. Freedom of Information and the Right to Know: The Origins and Applications of the Freedom of Information Act. Hardcover, 1999; Supperstone M., Pitt-Payne T. The Freedom of Information Act 2000. Butterworths Law, 2000; Nevitte N. Citizen's Values, Information and Democratic Life. March 2001. URL: <http://www.atirf-geai.gc.ca/paper-citizen-e.html#1>.

ратура по рассматриваемому вопросу носит главным образом юридический характер, ее составляют работы специалистов по различным отраслям права, прежде всего по конституционному и информационному праву. Обзор этих работ¹ показывает, что российское юридическое сообщество явно предпочитает понятие *право на информацию*. Наблюдается даже что-то вроде соревнования по перетягиванию концепта, поскольку ряд авторитетных авторов предложили разное понимание популярного термина. На наш взгляд, термин *право на информацию* остается недостаточно ясным. Именованное «то вместе, то поврозь, а то попеременно» столь разные правила/практики: свобода каждого искать, получать и распространять информацию; авторское право; доступ к государственной информации — посредством одного концепта все-таки трудно. Да и зачем? Не вдаваясь здесь в терминологическую дискуссию о «праве на информацию», изложим свою понятийную систему координат.

В качестве основной в этой книге используется категория, которая четко определяет интересующий нас предмет: *доступ к официальной информации*. Отметим, что Рекомендация 2002 г. Комитета министров Совета Европы и открытая в 2009 г. для подписания Конвенция Совета Европы посвящены именно доступу к официальной информации (официальным документам). Так же — «О доступе к информации» — называется, например, канадский закон, о 25-летнем опыте применения которого мы расскажем во второй части книги.

Мы рассматриваем доступ к официальной информации как публично-правовой, государственный институт, притом один из важнейших конституционных институтов современного государства (т.е. государства национального, демократического, правового — все эти определения, по сути, синонимичны). Для правильного понимания, воплощения и развития этого государственного института необходим диалектический и системный взгляд. При таком взгляде на институт доступа к официальной информации он предстает как публично-

¹ Назовем наиболее известные: *Бачило И.Л.* Информационное право : Основы практической информатики. М., 2003; *Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А.* Информационное право : учебник / под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2005; *Волчинская Е.* Законодательство Российской Федерации о доступе к информации / Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех», 2004; *Маклаков В.В., Страшун Б.А.* Свобода информации // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1. М., 1993; *Малько А.В.* Право гражданина на информацию // Общественные науки и современность. 1995. № 5; *Монахов В.Н.* Законодательная база доступа к информации: состояние и пути развития // Российская журналистика: свобода доступа к информации / сост. И.М. Дзялошинский. М., 1996; Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации / сост. И.М. Дзялошинский. М., 1999; *Терещенко Л.К.* Правовой режим информации. М., 2007; *Федотов М.А.* Право на информацию и (или) безопасность // Индекс/Досье на цензуру. 2001. № 13; *Шевурдяев С.Н.* Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности // Право и политика. 2001. № 10. Упомянем и свои работы по правовым аспектам доступа к информации: *Афанасьева О.В.* Право граждан на информацию и информационная открытость власти: концептуальные вопросы правового регулирования. Саратов : Научная книга, 2004; Институты транспарентности государственного управления: канадский опыт для России / под ред. О.В. Афанасьевой и С.В. Кабышева. М. : Формула права, 2006.

правовое *триединство*, а именно как конституционный принцип гражданской общности, субъективное право и государственная обязанность.

В качестве принципа *гражданской общности* (union civilis) доступ к государственной информации прямо наследует и необходимо развивает сформулированный Иммануилом Кантом принцип гласности публичного права.

Если абстрагировать публичное право от всякой эмпирики, то у нас останется *форма публичности*. «Возможность такой формы, — писал Кант, — содержится в каждом правовом притязании, потому что без гласности не могла бы существовать никакая справедливость (которая может мыслиться только *публично известной*), стало быть, и никакое право, которое исходит только от нее»¹. Исходя из этого, Кант сформулировал два — негативный и позитивный — критерия для проверки правомерности (т.е. соответствия праву) всякого правового притязания.

Критерий негативный: «Несправедливы все относящиеся к праву других людей поступки, максимы которых несовместимы с публичностью». Этот принцип, настаивал Кант, следует рассматривать не только как *этический*, но и как *юридический*. «В самом деле, максима, которую я не могу *огласить*, не повредив этим в то же время моему собственному намерению, которую непременно надо *скрыть*, чтобы она имела успех, и в которой я не могу *публично признаться*, не вызвав этим неизбежно сопротивления всех против моего намерения, — такая максима может иметь источником необходимого и общего, стало быть а priori усматриваемого, противодействия всех против меня только несправедливость, которой она угрожает каждому»².

Переходя от права к политике, часто двуличной и коварной, Кант предлагает позитивный критерий: «Все максимы, которые *нуждаются* в публичности (чтобы достигнуть своей цели), согласуются и с правом, и с политикой»³.

Из кантовского понимания гласности неопровержимо следуют два важных положения.

Во-первых, гласными должны быть не отдельные «судьбоносные» установления, а все правовые притязания, все поступки в публично-правовой сфере, т.е. все правление. Гласность в государственном праве гражданства⁴ не может быть эксклюзивной, гласность *тотальная*.

¹ Кант И. К вечному миру // Избр. соч. : в 2 т. / под ред. А.П. Клемешева, В.Н. Брюшинкина. Калининград : Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. Т. 1. С. 311–312.

² Там же. С. 312.

³ Там же. С. 318.

⁴ *Государственное право гражданства* — это попытка адекватно передать по-русски смысл базового понятия *ius civitatis* (см. указ. соч. И. Канта, с. 312). Мы не слышали издания, поэтому не знаем, принадлежит ли эта формулировка московским студентам С.М. Роговину и Б.В. Чредину, переведшим трактат Канта в 1905 году, либо академику Т.И. Ойзерману, сверявшему перевод с оригиналом для шеститомного издания сочинений Канта в 1966 году. Традиционным для русской юриспруденции стало разделение «государственного» и «гражданского» права, что закрепило существенную смысловую аберрацию.

Во-вторых, гласность, как имманентная форма публичного права, не может быть ограничена разовым обнародованием — оглашением решения либо публикацией текста. Гласность не может быть одноразовой, она *перманента*.

Всеобщая и непрерывная гласность в государственных делах немыслима без реального широкого доступа к государственной информации, который как раз и делает государственные органы, смысл их учреждения, ход и результаты их работы прозрачными для граждан. Таким образом, законодательно установленный и неукоснительно обеспечиваемый на практике доступ к государственной информации выступает институциональной гарантией основных принципов национального (т.е. демократического, правового) государства: народовластия, гласности и публичной подотчетности правления.

Из сказанного следует, что каждый, кто находится под государственным законом, имеет право на доступ к государственной информации. *Субъективное право* на доступ к государственной информации некоторые правоведы пытаются вывести из принципа свободы информации (свобода искать, получать и распространять информацию), который зафиксирован в 19-й статье Всеобщей декларации прав человека в качестве составной части свободы убеждений. Размышлениям в этом направлении способствует англосаксонская либеральная традиция, в духе которой законы о доступе к официальной информации — сначала в США, а затем в Австралии, Новой Зеландии, Великобритании — были названы актами о свободе информации. В российской юридической литературе, где, как уже говорилось, приобрел популярность собирательный термин «право на информацию», включающий все права и свободы в сфере информации, теоретическое включение в эту «копилку правомочий» также права на доступ к государственной информации кажется уже само собой разумеющимся.

Заметим, однако, что такое включение бытует лишь в ряде теоретических произведений, при этом оно не имеет прямого подтверждения в российской Конституции, не вошло в официальные комментарии к Конституции и не нашло отражения в правоприменительной практике, в том числе в решениях Конституционного Суда, о чем мы еще будем говорить. Ни в решениях Европейского суда по правам человека (см. третью главу), ни в решениях Верховного суда США мы также не найдем подтверждений тому тезису, что субъективное право на доступ к официальной информации вытекает из принципов свободы слова, убеждений и информации. Европейский суд неоднократно указывал, что государство не должно вмешиваться в обмен информацией между частными лицами и ограничивать возможности получения информации, т.е. должно блюсти свободу информации. Но свобода информации в трактовке Европейского суда не предполагает презумпции доступа к информации, находящейся в распоряжении правительства.

Несогласие высших судебных иерархов Европы и США с предложениями ряда правоведов и публицистов вывести право на доступ к официальной ин-

формации из 19-й статьи Всеобщей декларации прав человека не помешало закреплению этого права в национальных законах и международных документах. Так что разумное — действительно. А поскольку действительно — разумно, перейдем к правильному теоретическому пониманию. Суть дела в том, что субъективное право на доступ к государственной информации имеет не личную, а публичную, государственно-гражданскую природу. Оно вытекает не из свободы человека как правоспособного существа, но из учреждения и функционирования государства как гражданской общности, как *нации*.

«В самом деле, так как всякое право заключается только в ограничении свободы всякого другого тем условием, что она совместима по некоторому общему закону с моей свободой, а публичное право (в рамках общности) есть не что иное, как действительное, сообразное с этим принципом и соединенное с властью законодательство, в силу которого все принадлежащие к одному народу как подданные находятся в определенном правовом состоянии (*status iuridicus*) вообще, а именно в состоянии равенства действия и противодействия взаимно ограничиваемого произвола людей сообразно с всеобщим законом свободы (каковое состояние и называется гражданским) — то все в этом состоянии совершенно одинаково имеют прирожденное право (т.е. принадлежащее им до совершения какого бы то ни было правового действия) принуждать каждого, чтобы применение его свободы постоянно оставалось в границах согласия с моей свободой»¹.

Вполне очевидно, что осуществление моего, как гражданина, прирожденного права принуждать каждого к соблюдению правовой меры его свободы (тем самым обретая и сохраняя свободу в государстве) прямо зависит от моего доступа к информации, которая находится в распоряжении государства. Без доступа граждан к государственной информации их право на свободу в государстве неосуществимо — тогда гражданская свобода становится фикцией, государство отчуждается, становится чужим для своих граждан — нация атомизируется.

Следовательно, поддержание информационной открытости государственных органов и обеспечение права на доступ к государственной информации составляют *конституционную обязанность* каждого должностного лица в государстве. Неисполнение этой обязанности должностным лицом равносильно покушению на основы государства и должно влечь за собой наказание, соизмеримое с вредом, который такое правонарушение наносит не только лицу, право которого на доступ к информации нарушено, но и всей нации, ее гражданскому государственному строю.

¹ Кант И. О поговорке «Может быть, это и верно в теории, но не годится для практики» // Указ. соч. Т. 1. С. 236–237.

Однако провозгласить должностной долг и угрозу наказания за его неисполнение совершенно недостаточно. Обеспечение свободы слова и обмена информацией требует от государственных должностных лиц прежде всего воздержания от неправомерного препятствования, но вот доступ к государственной информации подобным воздержанием и неделанием обеспечить невозможно. Для этого необходимо планировать, поддерживать, контролировать функционирование и развитие институциональной системы, которая включает нормативное регулирование, организационное, финансовое и техническое обеспечение, процедурное исполнение и аудит целого комплекса *административных обязанностей*.

Каждая из трех сторон института доступа к государственной информации: принцип конституционного устройства, субъективное право, государственная обязанность — содержит в себе множество элементов и связей, которые могут рассматриваться и часто рассматриваются в специальных штудиях в качестве выделенного предмета (правильнее — в качестве подсистемы). Каждую из указанных сторон, действительно, можно исследовать специально, однако нельзя понять отдельно. Ибо сущность рассматриваемого нами государственного института триедина.

Итак, доступ к информации — это один из основных институтов национального государства, необходимо нужного России для национального возрождения и обретения нового достоинства в быстро меняющемся мире. Тут нельзя не обратить внимания на некую понятийную несообразность. Построение национального государства в России понимается главным образом как преодоление имперского наследия, инерции, «синдрома», т.е. как построение собственно российского государства на развалинах СССР. Смысла в таком понимании немного. Непонятно, что считать собственно российским государством. Насколько можно считать таковым Российскую империю? Насколько нельзя считать таковым Советский Союз? Непонятно, чем национальное российское государство должно отличаться от Российской империи и от СССР, которые скреплялись не только идеологиями и каторгой, но и администрацией и образованием на русском языке. На наш взгляд, фундаментальный критерий национального государства, принципиально отличающий его «стратегический образ» от предшествующих форм российской государственности, заключается не в геополитическом масштабе страны и этническом составе населения, но в *публично-правовом качестве* того союза, который мы именуем российской нацией. Толкование национального государства в антиимпериалистическом духе сегодня годится разве для того, чтобы ставить под сомнение государственный суверенитет Российской Федерации (чем она не империя?), но отнюдь не для позитивной программы действий.

Неверно понимаемая и применяемая политическая категория дезориентирует. *Национальное* государство как идея оппонирует отнюдь не империи, но государству *патримониальному*, т.е. такому, где держателем суверенитета

является не нация, а персона, семья, клан, где суверен использует государственные прерогативы и казну в собственных хозяйственных, хозяйских целях и передает их по наследству¹. Задолго до М. Вебера весьма точно и емко это различие провел И. Кант, который создавал теорию национального государства, соучаствуя в его историческом генезисе. Правлению *отеческому* (*Imperium paternale*), «при котором подданные, как несовершеннолетние, неспособные различить, что для них на деле полезно, а что вредно, принуждены оставаться сугубо пассивными, ожидая от главы государства суждение о том, как им надлежит быть счастливыми, и предоставляя это суждение его милостивому соизволению», Кант противопоставил не отеческое, а *отечественное* правление (*Imperium non paternale, sed patrioticum*) как единственно приемлемое для правоспособных людей. «*Патриотическим* называется именно такой образ мыслей, когда каждый в государстве (не исключая и его главы) рассматривает общность как материнское лоно, а страну свою как почву, возделанную отцами, — почву на которой и из которой он сам вырос и которую он как драгоценный залог должен оставить после себя для того лишь, чтобы охранять права общности посредством законов совместной воли, а вовсе не считает себя вправе использовать ее по своему капризу»².

Правильное понимание сущности национального государства позволяет определить основные институты такого государства и далее оперировать этой категорией не как метафорой, но как критерием для оценки содержания политического процесса, начинаний и результатов правления. *Основными институтами национального государства* являются те, которые конституируют и гарантируют правовое гражданское состояние и суверенитет нации. Поэтому основными следует считать нижеперечисленные институты.

1. *Личная свобода* и неприкосновенность каждого человека.
2. *Равноправие*, т.е. равенство всех граждан перед законом.
3. *Самостоятельность* каждого гражданина — «следовательно, чтобы он не *служил* (в собственном смысле слова) никому, кроме общества»³. Требу-

¹ Классическую концепцию патримониального господства дал М. Вебер. Первый полный перевод третьего подраздела знаменитой главы «Типы господства» первой части фундаментального труда «Хозяйство и общество» см.: Вебер М. Традиционное господство // Прогнозис. 2007. № 2. О неопатримониализме в современных условиях см.: Теобальд Р. Патримониализм // Прогнозис. 2007. № 2; Фисун А. Постсоветские неопатримониальные режимы: генезис, особенности, типология // Отечественные записки. 2007. № 6.

² Кант И. О поговорке... С. 234–235.

³ Там же. С. 240. Суждение Канта о том, что гражданами могут быть не все, но лишь люди самостоятельные, обеспеченные собственностью, образованием и профессией, вспоминают сегодня нечасто. Вероятно, относя это суждение в разряд устаревших ограничений избирательного права. А зря. Из принципа «самостоятельности» каждого члена общности как *гражданина* следует важнейшая задача национального государства — обеспечивать необходимый уровень *социализации*, исключающий слишком большое неравенство в достатке и требующий приоритетного развития человеческого капитала. Таким образом, *социальное* государство выступает не факультативным приложением, но внутренним условием *правового* государства.

емую гражданскую самостоятельность обеспечивает такой порядок общественных дел и правления, который называется *социальным* государством. Взаимосвязь между самостоятельностью граждан и социальным государством была вполне ясна древним реформаторам, например Хаммурапи в Вавилоне, Солону в Афинах, но остается неясной для многих сегодняшних российских либералов, которые борются с государственным «собесом» умножением бедности и частных (в том числе частно-корпоративных) клиентел.

4. *Свобода слова*, т.е. право каждого гражданина открыто высказывать свое мнение о государственных делах, общем вреде и пользе.

5. *Свобода печати*. Это особый институт, изобретенный в новое время для того, чтобы воссоздать *политию* в условиях больших сообществ — обеспечить участие граждан в общественных делах: их осведомленность, возможность выслушать других и высказать собственное мнение. Не вполне обычный для других стран статус Закона о свободе печати в Швеции (один из основных законов, составляющих Конституцию страны) выражает не исторический казус, но историческую истину — государствообразующую роль указанного института.

6. Институциональное *разделение государственной власти* на автономные «ветви», обеспечивающее сдержки и противовесы для любого государственного иерарха или органа, которые могли бы претендовать на патримониальную приватизацию государства (конкретная конфигурация «ветвей» власти имеет уже не принципиальное, а конкретно-историческое значение). Заметим, что Кант, рассматривавший переход от абсолютистской к конституционной монархии, не смог убедительно вписать в свою теорию правового патриотического правления единого главу государства. Философ показал угрозу отката в догосударственный хаос, исходящую от революции, и на вопрос, что делать, если глава государства попирает общественный договор, отвечал вполне определенно: повиноваться. Однако в 1793 г., когда была дана эта рекомендация, точка в конце нее сама собой превращалась в многоточие: персона, пусть освященная, культурная, но все равно лишь персона, которой ничто человеческое не чуждо, уже не выглядела столпом правового порядка, гарантирующим сообщество от деспотизма и революции¹. Еще интереснее, что, решая неразрешимую в данной парадигме проблему правового основания для отставки негодного главы государства, Кант проявил «негатив» требуемого институционального решения, которое представлялось ему явным логическим противоречием: «...в таком случае конституция должна была бы заклю-

¹ Канту оставалось увещевать правителей, намекая на известные им обстоятельства: «...когда речь идет уже не о праве, а только о силе, народ мог бы испытать также и свою силу и таким образом сделать ненадежным всякое законное устройство. Если нет ничего такого, к чему разум внушает непосредственное уважение (каково всякое право человека), то никакое влияние на произвол людей не в силах обуздать их свободу».

чать в себе и *публично установленную* противостоящую силу, стало быть, еще второго главу государства, который защищал бы права народа против первого главы, а затем еще и третьего, который решал, на чьей стороне право»¹. Джон Локк и Шарль Луи де Монтескье, как известно, предлагали двигаться именно в этом направлении². За сто лет до Канта англичане, дабы уменьшить соблазн деспотизма и революции, оставили главе государства вещи символы и дремлющие prerogatives, переложив бремя правления на сменяющиеся кабинеты парламентских лидеров. Американцы же сделали своего президента, избираемого на четыре года, только главой федеральной администрации. Суды в обоих изводах англосаксонской традиции общественного правления священны и защищены от стороннего вмешательства. Так были созданы две главные политические модели «нового времени»: а) институционально слабый, символический глава государства при парламентском правлении; б) всенародно избираемые парламент и президент, которые не вправе претендовать на единое главенство в государстве. Иначе кантовский парадокс про трех глав государства может воплотиться в своем буквально негативном, дурном виде. Как в России в 1993 г.

7. *Выборность и сменяемость* главных государственных иерархов — политических лиц, представляющих нацию.

8. Право граждан свободно создавать *любые объединения*, не посягающие на суверенитет нации, в том числе — как с вполне уместной конкретностью дополняет Роберт Даль — избирательные штабы.

9. *Гласность* правления и *доступ к государственной информации*.

Доступ к официальной информации осуществляется тремя способами.

A. Публичное отправление важнейших государственных функций — законодательства, судопроизводства, правительственных решений. Это изначальный, истари самый простой, но сегодня не столь легко осуществимый способ доступа граждан к государственным делам. Принцип и обычай непосредственной *публичности* правления отражены в таких конституционных установлениях, как обязательная публикация всех нормативных правовых актов и открытость разбирательства дел в судах. Во многих странах сохранился также обычай допускать публику на заседания парламента и даже правительства. Однако разбегание социальной вселенной неостановимо. Важнейшая роль в компенсации такого разбе-

¹ Кант И. О поговорке... С. 250.

² Святослав Каспэ излишне строг, когда ретроспективно упрекает Локка и Монтескье в невнятности (см.: Каспэ С. Центры и иерархии: пространственные метафоры власти и западная политическая форма. М., 2008. С. 181–186). Не стоит сравнивать их мотивацию с напутствием Наполеона Бонапарта аббату Сийесу писать конституцию «коротко и неясно». Рекомендация Бонапарта — образец государственного «пиара». Неразвернутые же и неокончательные рассуждения Локка и Монтескье — нащупывание новых структурных пропорций небывалых государств-наций.

гания и отчуждения, в восстановительном обеспечении публичности правления в большом социуме принадлежит СМИ. Присутствие на месте общественного события — долг журналистов, а воспрепятствование этой миссии медиа — социальному посредничеству, сообщению — должно караться как государственное преступление. Присутствуя на месте государственного события и делая его публичным, СМИ обеспечивают «присутствие», участие публики, т.е. государственное *со-бытие* нации.

- Б.** Обеспечение доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, физических и юридических лиц по их запросу. Особая социальная роль СМИ в этом случае находит отражение в их праве получать и в обязанности государственных органов предоставлять запрошенную редакциями информацию в более короткий срок и, как правило, бесплатно. Доступ к официальной информации по запросу должен предусматривать возможность непосредственного ознакомления пользователя с документом, снятия копии, получения информации в текстовом виде и другие возможности.
- В.** Публикации государственными органами — обязательные по закону и «упреждающие» — сведений об их деятельности и иной социально значимой информации, находящейся в их распоряжении. Еще недавно официальные публикации ограничивались информационными стендами, публикациями важнейших документов в СМИ либо в специальных изданиях. Современные технологии, позволяющие сохранять большие объемы информации, создавать электронные каталоги документов и «читальные залы» с неограниченным числом пользователей, превратили электронные публикации в самый перспективный способ обеспечения доступа к государственной информации.

Итак, предметом нашего исследования является доступ к официальной информации — новый политический и правовой институт, который обеспечивает гласность правления в современных социальных условиях и в современном понимании и поэтому составляет конституционно важную институциональную подсистему национального государства.

Часть II. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Глава 3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Начавшееся во второй половине XX века и сегодня уже вполне состоявшееся международное признание права на доступ к информации фундаментальным правом человека является принципиально важным правовым и социально-политическим фактом. С этим фактом придется считаться всем, включая тех, кому он не нравится.

Международное признание права на доступ к информации определялось тремя актуальными вызовами.

В сложно устроенном и регулируемом «информационном» обществе обнаружилось, что «неотчуждаемые» права и свободы — личные, политические, социальные, экономические, культурные — реализуются на практике лишь постольку, поскольку люди имеют возможность осуществлять и осуществляют свое право знать.

Экологические угрозы, в первую очередь техногенного и социогенного характера, растущая озабоченность людей экологическими условиями своей жизни вызвали жгучий интерес к информации об окружающей среде и факторах ее ухудшения/улучшения.

Аккумуляция гигантских ресурсов в многозвенных государственных структурах, а также международных организациях при непрозрачном и неподотчетном распоряжении этими ресурсами превратили коррупцию публичных институтов в главную причину социальной несправедливости и ухудшения жизни людей. Совершенно ясно, что борьба с коррупцией невозможна без неукоснительного обеспечения свободы информации. Наверное, лучшие слова о значимости свободы информации сказаны в 1914 г. Судьей Верховного суда США Луи Брандейсом: «Немного солнечного света — самое лучшее дезинфицирующее средство». Именно после этих слов законы о свободе информации стали называть *законами солнечного света*.

Сегодня законы солнечного света получили прочную основу в международных документах, которые обязывают действовать тех, кто признает их справедливость и значение.

Международные документы, принятые в рамках Организации Объединенных Наций

На первой сессии в 1946 г. только что созданная Организация Объединенных Наций признала свободу информации «фундаментальным правом человека... и пробным камнем всех свобод, которые находятся в центре внимания ООН»¹.

Принятая в 1948 г. Всеобщая декларация прав человека не выделила свободу информации в качестве самостоятельного права, рассматривая ее составной частью свободы убеждений. В соответствии со ст. 19 Декларации «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»².

Следует отметить, что закрепленное в ст. 19 право каждого осуществлять информационные права не только на территории своего государства, но и в иностранных государствах определило дальнейшее развитие международного информационного обмена.

В последующих международных актах о правах человека тема свободы информации, не получив самостоятельного звучания, продолжала рассматриваться в контексте определения *основополагающего права на свободу убеждений, которое включает право искать, получать и распространять информацию*.

Так, Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в 1966 г. и вступивший в силу через десять лет, следуя постулатам Всеобщей декларации прав человека, определил право на свободу информации как компонент свободы мнений: «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» (ст. 19). Отметим, что Пакт, предусматривая возможность закрепления законами государств *особых обязанностей и ответственности*, возникающих в связи с пользованием правом на свободу мнений, и введения соответствующих *ограничений* на пользование данным правом, исходил из необходимости обеспечения уважения прав и репутации других лиц и для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

В дальнейшем толкование содержания права на свободу информации велось на уровне Специального докладчика ООН по свободе убеждений и само-

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 59(1), 14 декабря 1946 г.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. № 217 А (III), 10 декабря 1948 г.

выражения¹. По поручению Комиссии ООН по правам человека начиная с 1998 г. Специальным докладчиком в ежегодных отчетах даются разъяснения, дополнительные комментарии «по праву искать и получать информацию».

В Ежегодном отчете Специального докладчика ООН за 1998 г. убедительно и ясно говорится о корреспондирующих обязанностях государства при реализации права на свободу информации. Так, Отчет гласит: «...право на свободу искать, получать и распространять информацию и идеи накладывает *позитивные обязательства на государства обеспечивать доступ к информации, в особенности в отношении информации, имеющейся у правительства во всех типах хранения и системах поиска...*»².

В Отчете за 2000 г. Специальный докладчик ООН обратил внимание на фундаментальное значение права на свободу информации не только для демократии и свободы, но также для *реализации права на участие и на развитие*³.

Фундаментальный характер права на доступ к правительственной информации был подтвержден в совместном заявлении от 6 декабря 2004 г. Специального докладчика ООН по свободе убеждений и самовыражения, Представителя по свободе СМИ ОБСЕ и Специального докладчика по свободе выражения мнения Организации Американских Государств⁴. Представители трех основных международных институтов по защите прав человека призвали государства предпринять действенные меры для обеспечения более широкого доступа к информации, находящейся в распоряжении правительства. В качестве действий предлагались пересмотр, а если потребуется, то и отмена законодательства, запрещающего доступ к информации, а также приведение национального законодательства в соответствие с международными стандартами.

В настоящее время большинство *договоров по охране окружающей среды* формулируют право доступа к информации, что послужило толчком для многих стран принять специальные законы о доступе к информации о состоянии окружающей среды.

Впервые этому вопросу было уделено существенное внимание в 1992 г., что отражено в Принципе 10 *Декларации по окружающей среде и развитию*, принятой в Рио-де-Жанейро. Декларацией провозглашается, что на национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ

¹ Институт Специального докладчика ООН по свободе убеждений и самовыражения учрежден в 1993 г. Комиссией ООН по правам человека.

² Отчет Специального докладчика ООН о содействии и защите права на свободу убеждений и самовыражения, представленный в соответствии с Резолюцией Комиссии № 1999/36. 56-я сессия Комиссии по правам человека ООН E/CN.4/2000/63, 18 января 2000 г.

³ См.: Пропаганда и защита права на свободу убеждений и на свободное выражение их : Отчет Специального докладчика // Док. ООН E/CN4/2000/63, 18 января 2000 г., параграф 42.

⁴ См. сайт Верховного комиссара ООН по правам человека.

URL: <http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>.

к информации о вредных для здоровья веществах и деятельности в своих сообществах, а также иметь возможность участвовать в процессе принятия решений¹.

В 1998 г. в качестве дополнения к Декларации Рио страны — члены Экономической комиссии ООН для стран Европы (ЮНЭКЕ) и Европейский союз подписали юридически обязательную для исполнения конвенцию «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция)². В Преамбуле, где дается обоснование Конвенции, отмечается:

«Считая, что для обеспечения возможности отстаивать [право жить в чистой среде], граждане должны иметь доступ к информации...

Признавая, что в вопросах, касающихся окружающей среды, совершенствование доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечивать должный учет таких интересов...».

Конвенция, вступившая в силу в октябре 2001 г., обязывает государства-члены принимать правовые меры для осуществления ее положений по доступу к экологической информации.

С начала 2000-х гг. международно-правовая актуализация темы свободы информации получила особое развитие в сфере борьбы с коррупцией. Антикоррупционные международные документы предусматривают принятие государствами национальных законов, обеспечивающих доступ к правительственной информации. Главным из этих документов, безусловно, является *Конвенция ООН по борьбе с коррупцией* 2003 г.³, принятая в декабре 2005 г. после ратификации 30 странами. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией 17 февраля 2006 г.⁴

В ст. 10 Конвенции, называющейся «Публичная отчетность», в числе мер, которые предлагается государствам-участникам применить для усиления прозрачности своей публичной администрации, определены следующие:

¹ См.: Док. ООН А/Конф.151/26 (т. 1).

² См.: Док. ООН ЭКЕ/КЭП/43. Принята на Четвертой конференции министров в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» 25 июня 1998 г., вступила в силу 31 октября 2001 г. URL: <http://www.unecce.org/env/pp/documents/cep43r.pdf>.

По состоянию на 14 июля 2009 г. участниками Орхусской конвенции являются 42 государства. Из бывших советских социалистических республик только Узбекистан и Россия не присоединились к данной конвенции. URL: <http://www.unecce.org/env/pp/ratification.htm>.

³ URL: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf.

⁴ Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Российская газета. 2006. 21 марта (№ 4022). URL: <http://www.rg.ru/2006/03/21/konvencia-korrupcia-dok.html>.

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

б) упрощение административных процедур, в надлежащих случаях, для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения;

в) опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации.

Не меньший интерес представляет ст. 13 Конвенции, где сформулированы меры, которые предлагается государствам-участникам применить для содействия активному участию гражданского общества в предупреждении коррупции и борьбе с ней, для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз.

Рекомендованы следующие меры:

а) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;

б) *обеспечение для населения эффективного доступа к информации;*

в) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах;

г) *уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции.*

Европейские стандарты доступа к правительственной информации

В ст. 10 *Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод* 1950 г.¹ «свобода получать и распространять информацию» выступает как составная часть основополагающей свободы выражения мнения, которая должна реализовываться «без вмешательства публичных властей и независимо от государственных границ». Как видим, формула свободы информации, данная в Европейской конвенции, несколько отличается от гарантий Всеоб-

¹ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. вступила в силу в 1953 г. Ее участниками являются более 40 европейских государств — членов Совета Европы. Российская Федерация стала 39-м членом Совета Европы в 1996 г., что наложило на нее обязательства по ратификации принятых в рамках этой авторитетной и представительной организации конвенций, направленных на совершенствование защиты прав человека. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод была ратифицирована Россией в 1998 г. См.: СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514. Текст Конвенции см.: <http://www.echr-base.ru/conven.jsp>.

щей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, которые распространяются также на право «искать» информацию.

В то же время в Рекомендациях Совета Европы «О защите данных и свободе информации» 1987 г.¹ подчеркивается, что демократические режимы характеризуются обращением в обществе максимального объема информации и что информационные права, закрепленные в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, должны трактоваться предельно широко, подразумевая свободу поиска информации и, как следствие, *обязанность публичных властей обеспечивать доступность информации* по вопросам, имеющим общественное значение (с учетом соответствующих ограничений).

Ограничение Европейской конвенцией состава компонентов права на информацию исключительно правомочиями на получение и распространение информации на практике не сужает применение данного права. Как правило, европейские государства, закрепляя названную свободу в своих основных законах, дают более широкую трактовку ее содержанию.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод увязывает введение ограничений свободы информации с необходимостью соблюдения иных прав и свобод граждан, а также обеспечения безопасности государства, общественного спокойствия, территориальной целостности и других приоритетных ценностей.

Конвенция Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных 1981 г.² — первый международный юридически обязательный документ, в котором определен механизм защиты граждан государств-участников от нарушений в области сбора и обработки их персональных данных. Под персональными данными в соответствии с Конвенцией понимается любая информация о конкретном человеке и его личных характеристиках или обстоятельствах, позволяющая идентифицировать этого человека, членов его семьи или домашнее хозяйство.

Конвенция исходит из принципа уважения основных прав и свобод, прежде всего права на неприкосновенность частной жизни, формулируя его как важнейшее ограничение в пользовании свободой информации. Государства-участники обязаны принимать надлежащие меры безопасности при хранении данных о человеке в целях предотвращения их случайного

¹ См.: Parliamentary Assembly. Recommendation 1037 (1986) on Data Protection and Freedom of Information. URL: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta86/EREC1037.htm>.

² Конвенция № 108 от 28 января 1981 г. ратифицирована Российской Федерацией 19 декабря 2005 г. (Федеральный закон № 160-ФЗ «Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г.». См.: СЗ РФ. 2005. № 29. Ст. 3011). Текст Конвенции см.: http://www.echr-base.ru/defence_Europ.jsp.

или несанкционированного уничтожения, потери, несанкционированного доступа к ним, их изменения или распространения. Кроме того, в Конвенции определены категории данных, которые могут подвергаться автоматизированной обработке только в тех случаях, когда национальное право предусматривает надлежащие гарантии. К ним отнесены сведения о расовой, национальной принадлежности, политических либо религиозных взглядах или иных убеждениях, членство в профсоюзе, данные о здоровье, сексуальной жизни. Это же правило применяется к персональным данным, касающимся судимости.

Сегодня соответствующие ограничения и гарантии предусмотрены в законодательстве большинства европейских государств. Можно говорить об *общем европейском правиле: запрете на доступ к индивидуальным данным третьим лицам*, помимо субъекта (источника) информации и лица, занятого обработкой данных. Исключение составляет ряд стран, где закон предусматривает предоставление отдельных данных третьим лицам, но при условии прямого согласия объекта данных.

Руководствуясь интересами личности, европейский законодатель наделил любого человека правом получать информацию относительно размещенных в базе данных сведений о себе и требовать их уничтожения в случае нарушения конфиденциальности. Право такой инспекции является важнейшей гарантией защиты физических лиц от нарушений в области сбора и обработки их персональных данных.

Среди европейских документов, которые не носят обязательного характера, но обладают определенной моральной силой, следует отметить *Рекомендацию Совета Европы 1981 г. о праве на доступ к информации, находящейся в ведении государственных организаций*¹. Государствам — членам Совета Европы было рекомендовано принимать необходимые и должные меры, обеспечивающие право на получение информации, находящейся в ведении государственных организаций (за исключением законодательных и судебных органов), по запросу.

В Рекомендации сформулированы основополагающие требования:

- в запросе не может быть отказано под предлогом, что заявитель не имеет особых интересов в данной области;
- доступ к информации обеспечивается на основе равных прав;
- право на доступ к информации может быть ограничено только в случаях необходимости защиты законных интересов общества (национальной безопасности, общественной безопасности, общественного порядка, экономического благосостояния страны, предотвращения преступле-

¹ Рекомендация Совета Европы № R(81)19 принята Комитетом министров 25 ноября 1981 г. Текст Рекомендации см.: <http://www.media-advocat.ru/european/?p=press&pid=19>.

- ний или предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально), а также защиты частной жизни и других законных личных интересов;
- должен учитываться особый интерес каждого человека к находящейся в распоряжении государственных организаций информации, которая касается его лично;
 - каждый запрос информации должен рассматриваться в разумные сроки;
 - государственная организация, отказывающаяся в предоставлении информации, должна объяснить причину отказа в соответствии с законом или сложившейся практикой;
 - каждый отказ в предоставлении информации может быть обжалован.

Указанные стандарты доступа к правительственной информации значительно повлияли на развитие законодательства о свободе информации в европейских странах. Показательно, что при объединении Европы в общий пакет Маастрихтских документов по Европейскому союзу 1992 г. была включена *Декларация о праве доступа к информации*. Несмотря на юридически необязательный характер, Декларация четко обозначила важность предоставления пользователю социально значимой информации, находящейся в ведении правительственных структур.

В 1994 г. Конференция европейских министров по политике средств массовой информации рекомендовала Комитету министров Совета Европы рассмотреть вопрос «подготовки *обязательного к исполнению правового инструмента* или другие меры, включающие основные принципы права доступа к информации, которой обладают органы государственной власти»¹.

Вместо этого Комитетом министров была подготовлена новая *Рекомендация Совета Европы № Rec (2002)2 по доступу к официальным документам*² основывается на принципе, что каждый человек должен иметь доступ к находящимся в распоряжении государственных органов официальным документам, и подробно формулирует конкретные требования к национальному законодательству о доступе к информации, представляющей общественный интерес.

Адресатами Рекомендации 2002 г. выступали лица и органы, наделенные административной властью. В то же время государствам — членам Совета Европы было предложено изучить вопрос о том, в какой степени принципы дан-

¹ Политическая декларация о средствах массовой информации в демократическом обществе, ДН-ММ (95) 4, 7–8 декабря 1994 г., параграф 16 // Материалы 4-й Европейской конференции министров по политике в области средств массовой информации (Прага, 1994) / Совет Европы: документы по проблемам средств массовой информации. 2-е изд., доп. СПб.: Информ.-изд. агентство «ЛИК», 2000.

² Текст Рекомендации см.: [http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2002\(2\).htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2002(2).htm).

ной Рекомендации могут быть применены к информации, находящейся в распоряжении органов законодательной и судебной власти.

Согласно Рекомендации под «официальными документами» понимается любая информация, записанная в любой форме, составленная либо полученная органами государственной власти, находящаяся в их распоряжении и связанная с отправлением любых общественных или административных функций, за исключением документов, находящихся в процессе подготовки.

Рекомендация требует, чтобы *возможные ограничения доступа к официальным документам* были четко установлены законом, являлись необходимыми в демократическом обществе и были соразмерны целям защиты:

- национальной безопасности, обороны и международных отношений;
- общественной безопасности;
- профилактики, расследования и судебного преследования уголовной деятельности;
- неприкосновенности личной жизни и других правомерных частных интересов;
- коммерческих и иных экономических интересов, как частных, так и общественных;
- равенства сторон в ходе судебного разбирательства;
- природы;
- инспекционных, контрольных и наблюдательных функций органов государственной власти;
- экономической, кредитно-денежной и валютной политики государства;
- конфиденциальности обсуждений в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа государственной власти либо между такими органами.

В доступе к документу может быть отказано в случае, если разглашение информации, содержащейся в официальном документе, может нанести ущерб хотя бы одному из вышеперечисленных интересов, но при этом Рекомендация делает принципиально важную оговорку: *если только не наличествует преобладающий общественный интерес в обнародовании такой информации*. Выполнение такого условия требует проверки и учета общественного интереса в обнародовании информации при принятии государственными органами решения о раскрытии информации. Кроме того, государственным властям предлагается рассмотреть вопрос об установлении сроков, по истечении которых ограничения на доступ к информации перестают действовать.

Отметим, что принцип преобладания общественного интереса далеко не всегда отражен в национальных законах о доступе к информации. Как показывает практика, в отсутствие законодательного закрепления принципа преобладания общественного интереса в обнародовании информации и, что не менее важно, механизма его реализации и защиты государственные органы

имеют широкие возможности для выведения многих категорий информации из сферы действия закона и из поля зрения общественности.

Рекомендация 2002 г. устанавливает, что лицо, запрашивающее официальный документ, не обязано указывать причины, по которым оно желает получить доступ к этому документу. Связанные с запросом формальности должны быть сведены к минимуму.

Государствам — членам Совета Европы рекомендованы следующие правила обработки запросов на получение доступа к официальным документам:

- запрос должен рассматриваться оперативно. Решение должно быть принято, доведено до запрашивающего лица и исполнено в сроки, которые могут быть установлены заранее;
- если орган государственной власти не располагает запрашиваемым официальным документом, ему следует, насколько это возможно, направить лицо, обратившееся с запросом, в орган государственной власти, в компетенции которого находится рассмотрение такого запроса;
- орган государственной власти должен, по мере возможности, помочь лицу, обратившемуся к нему с запросом, идентифицировать запрашиваемый официальный документ, но не обязан удовлетворять запрос, если запрашиваемый документ не может быть идентифицирован;
- орган государственной власти, полностью или частично отказавший в доступе к официальному документу, должен указать основания для такого отказа.

В случае ограничения доступа к части информации, содержащейся в официальном документе, орган государственной власти должен тем не менее предоставить доступ к остальной информации, содержащейся в документе. Любые пропуски в документе должны быть четко обозначены. В то же время, если содержание сокращенного варианта документа вводит в заблуждение или является бессмысленным, в доступе к документу может быть отказано.

Следует обратить внимание, что Рекомендация 2002 г. одной из форм доступа к официальным документам называет информирование заявителя об общедоступных альтернативных источниках получения информации.

Следующий блок требований связан с *оплатой услуг* по доступу к официальным документам. Рекомендацией подчеркивается, что:

- ознакомление с оригиналами официальных документов в помещении органа государственной власти в принципе должно быть бесплатным;
- за предоставление копии официального документа с заявителя может взиматься плата, которая должна быть умеренной и не превышать фактических расходов органа государственной власти на изготовление копии.

По вопросам *процедуры пересмотра решения об отказе* в доступе к информации Рекомендация 2002 г. обращает внимание на два основных условия.

Во-первых, за заявителем, чей запрос о предоставлении официального документа был полностью или частично отклонен либо не рассмотрен в установленные законом сроки, должно быть закреплено право обратиться с просьбой о пересмотре решения в суд или другой *независимый и беспристрастный орган*, созданный на основании закона.

Во-вторых, процедура пересмотра должна быть оперативной и недорогой.

Вопросы обеспечения доступа общественности к информационно-поисковым системам, содержащим сведения о судебной практике, получили специальное рассмотрение в *Рекомендации № R(95)11 «Об отборе, обработке, представлении и архивации судебных решений в правовых информационно-поисковых системах»*¹. Рекомендация подчеркивает непосредственную связь осуществления правосудия в демократической системе с эффективным функционированием информационно-поисковых систем, их объективностью и репрезентативностью. Такая увязка права на информацию с осуществлением судебной власти требует от государств-участников со всей серьезностью отнестись к вопросам предоставления пользователям соответствующей информации, оперативного информирования о решениях судов и апелляциях. Рекомендуются, чтобы сроки предоставления информации о решениях верховных судов не превышали одного месяца, а в случае решений иных судебных инстанций — трех месяцев с момента опубликования решения и передачи текста решения сторонам.

Еще один важный европейский документ рассматривает особенности доступа к официальной информации, хранящейся в архивах. *Рекомендация № R(2000)13 «О европейской политике в области доступа к архивам»*¹ обращает внимание на сложность проблем, касающихся доступа к архивам на национальном и международном уровнях. Судя по результатам проводимых исследований, проблемы с доступом общественности к архивам во многом связаны с наличием в национальных законах определенных противоречий в требованиях по обеспечению секретности, защиты частной жизни и одновременно широкой доступности исторической информации. Рекомендация предлагает следующие меры по совершенствованию национального законодательства в обозначенной сфере:

- обязательное законодательное установление принципов, определяющих доступ к архивам;
- необходимое согласование законодательства, регулирующего доступ

¹ Рекомендация Совета Европы № R(95)11 принята Комитетом министров в 1995 г. (Committee of Ministers. Recommendation № R(95) 11 to Member States Concerning the Selection, Processing, Presentation and Archiving of Court Decisions in Legal Information Retrieval Systems. Adopted on 11 September 1995). Текст Рекомендации см.: http://www.echr-base.ru/rec95_11.jsp.

² Рекомендация Совета Европы № R(2000)13 принята Комитетом министров 13 июля 2000 г. (Committee of Ministers. Recommendation № R(2000) 13 to Member States on European Policy on Access to Archives. Adopted on 13 July 2000). Текст Рекомендации см.: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=366245>.

- к архивам, с законами, регулируемыми сопредельные области, прежде всего о доступе к информации, находящейся в распоряжении органов публичной власти, о защите персональных данных;
- распространение определенных в законе критериев доступа к публичным архивам на все архивы, действующие на территории страны;
 - распространение права на доступ к архивам на всех пользователей, независимо от их гражданства, статуса или сферы деятельности;
 - обеспечение бесплатности доступа;
 - введение ограничений на доступ к архивам только на основании необходимости обеспечения интересов государственной безопасности, внешней политики или общественного порядка, а также защиты частных лиц от раскрытия информации, касающейся их частной жизни¹.

Рекомендовано предусмотреть исключительно письменную форму сообщения об отказе в доступе к архивным данным или выдаче специального решения. Заинтересованному лицу должно быть предоставлено право обжалования данного решения, в том числе в судебном порядке.

Помимо приведенных специальных европейских документов по вопросам доступа к официальной информации, проблематика свободы информации затрагивается в многочисленных европейских актах.

*Декларация о средствах массовой информации и правах человека*², принятая Консультативной ассамблеей Совета Европы в 1970 г., подчеркивает, что свобода искать, получать, передавать, публиковать и распространять информацию и идеи корреспондируется с обязанностью официальных властей в разумных пределах предоставлять информацию по вопросам, представляющим интерес для общественности. В свою очередь, средства массовой информации обязаны сообщать полную и исчерпывающую информацию о государственных делах. Такой подход призван обеспечить постоянную обратную связь, социальную дискуссию и оперативную адекватную оценку возникающих спорных ситуаций во взаимоотношениях граждан и государства. Обеспечение прав прессы выступает определяющим условием обеспечения права каждого на получение достоверной информации.

Декларация Совета Европы о свободе выражения мнения и информации 1982 г.³ провозгласила общей целью европейских стран достижение открытой политики в общественном секторе и обеспечение доступа к информации.

¹ Законодательно должна быть предусмотрена возможность обращения за специальным разрешением к компетентным органам власти для получения доступа к документам, не находящимся в открытом доступе. Причем специальное разрешение должно предоставляться на одних и тех же условиях всем пользователям.

² Текст Декларации цит. по: Медиа эксперт. 2003. № 2.

³ Декларация принята на 70-й сессии Комитетом министров 29 апреля 1982 г. Текст Декларации см.: http://www.echr-base.ru/deklar_svob.jsp.

В то же время в документе указывается, что осуществление права на свободу информации и свободу выражения своего мнения не должно быть безграничным, ущемлять другие основополагающие права человека, и прежде всего право на уважение личной жизни, гарантируемое ст. 8 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод.

*Конвенция Совета Европы о гражданской ответственности за ущерб, нанесенный в результате деятельности, опасной для окружающей среды*¹, предусматривает право каждого на доступ к экологической информации, находящейся в распоряжении органов публичной администрации. Право на информацию выступает при этом важнейшим условием обеспечения адекватной компенсации за ущерб, причиненный опасной для окружающей среды деятельностью. Желающее получить экологическую информацию лицо² не обязано доказывать свою заинтересованность в получении информации. Запрашиваемая информация должна быть предоставлена заинтересованному лицу как можно быстрее и не позднее двух месяцев с момента ее истребования. Предусматривается, что лицо, которому был причинен ущерб, может в любое время потребовать от суда обязать оператора предоставить специфическую информацию в объеме, необходимом для внесения требования о возмещении расходов.

Комментируемая Конвенция выделяет природоохранные организации в особую категорию субъектов права на экологическую информацию. В соответствии с национальным законодательством любая из природоохранных организаций вправе сделать запрос в административный или судебный орган о запрещении опасной деятельности в случае ее незаконного характера и осуществления действий, подвергающих окружающую среду угрозе причинения ущерба. Запрос может содержать требование обязать оператора принять меры по предотвращению инцидента или ущерба, по возмещению ущерба после инцидента или по восстановлению правового положения. При этом национальное законодательство определяет орган, административный или судебный, в который должен быть внесен запрос, а также может устанавливать случаи, когда запрос не может быть подан.

Развивая положения Конвенции о гражданской ответственности за ущерб, нанесенный в результате деятельности, опасной для окружающей среды, *Резолюция Совета Европы «О последствиях Чернобыльской катастрофы»* 1994 г. назвала доступ общественности к полной и ясной ин-

¹ Конвенция подписана девятью государствами — членами Совета Европы. Российская Федерация в ней не участвует. Текст Конвенции см.: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=150&CM=3&DF=3/4/2008&CL=RUS>.

² Согласно п. 5 ст. 2 Конвенции понятие «лицо» означает любое лицо (или группу лиц, или любую структуру), подчиняющееся публичному или частному праву, независимо от того, является ли оно юридическим лицом или нет.

формации об авариях на атомных электростанциях основным правом человека.

Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины (Конвенция о правах человека и биомедицине) 1996 г.¹ устанавливает право граждан на информацию о цели, характере, последствиях и рисках медицинского вмешательства. При этом человеку предоставляется право как получить подобную информацию, так и отказаться от ознакомления с ней.

В *Европейской социальной хартии* 1996 г., которую в 2009 г. ратифицировала Россия², содержатся положения, предусматривающие право трудящихся получать информацию о положении дел на предприятии и заблаговременно принимать необходимые меры по защите от необоснованных увольнений. В Хартии содержатся нормы, закрепляющие право трудящихся на информацию и консультации. Государства — участники Хартии принимают на себя обязательства по обеспечению обязательного и заблаговременного информирования работодателями представителей трудящихся о коллективных увольнениях по сокращению штатов. Кроме того, положения Хартии обязывают работодателей проводить консультации в отношении способов ограничения масштабов увольнения.

27 ноября 2008 г. Комитет министров Совета Европы принял проект *Конвенции о доступе к официальным документам*, работа над которым шла несколько лет в Руководящем комитете по правам человека (Steering Committee for Human Rights). Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам открыта к подписанию 18 июня 2009 г. и вступает в силу после того, как 10 государств — членов Совета Европы примут решение и депонируют грамоту о ратификации Конвенции у генерального секретаря Совета Европы.

Конвенция о доступе к официальным документам должна распространить апробированные в Рекомендации № Rec (2002)2 принципы и правила на правительственные и административные органы на национальном, региональном и местном уровнях, законодательные и судебные органы, физические или юридические лица при отправлении ими государственных функций, а главное — сделать эти правила обязательными для государств-участников. При этом, как отмечают в Пояснительном докладе разработчики Конвенции, они постарались из разных национальных правовых систем выделить «эссен-

¹ Конвенция вступила в силу 1 декабря 1999 г. Российская Федерация в ней не участвует. Текст Конвенции см.: http://www.echr-base.ru/biomedicine_Europ.jsp.

² Россия ратифицировала Европейскую социальную хартию (пересмотренную) 3 июня 2009 г. См.: Федеральный закон РФ от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» // Российская газета. 2009. 5 июня (№ 4926). Текст Хартии (пересмотренной) см.: http://www.echr-base.ru/esx_Europ.jsp.

цию» — основные обязательные положения, отражающие то, что уже есть в ряде национальных законов, и в то же время то, что может быть принято государствами, таких законов пока не имеющими. Имплементация этих основных положений и согласие на ее международный мониторинг составляют обязательную программу действий для государств-участников, а дух Конвенции побуждает их развивать свое национальное законодательство в целях закрепления и расширения права на доступ к официальным документам.

Практика Европейского суда по правам человека

Свобода получать и распространять информацию и идеи неоднократно являлась предметом рассмотрения Европейского суда по правам человека¹. Напомним, что предметом жалоб, направляемых в Европейский суд, должны быть события, за которые несут ответственность публичные власти государства-участника. Решения Суда обязательны и обеспечиваются мерами международной ответственности государств за нарушение прав человека. И хотя юридическое решение, вынесенное Европейским судом, обязательно только для государства — ответчика по делу, решения Суда по применению и толкованию Конвенции о защите прав и основных свобод, безусловно, воздействуют на право и судебную практику всех государств — членов Совета Европы.

Как показывает практика Европейского суда, вопросы свободы получения информации рассматривались им прежде всего применительно к деятельности средств массовой информации. Суд провел грань между доступом к информации общественности и СМИ, с одной стороны, и частных лиц и партий — с другой. При этом была провозглашена важность доступа общественности к официальной информации.

В решении по делу «"Санди Таймс" против Соединенного Королевства» от 26 апреля 1976 г. Европейский суд отметил, что ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод гарантирует не только свободу прессы информировать общественность, но и право общественности быть информированной должным образом². Специально подчеркивались особый статус СМИ,

¹ Основной задачей Европейского суда по правам человека является обеспечение соблюдения и исполнения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод государствами-участниками. Суд осуществляет рассмотрение и разрешение конкретных дел, принятых к производству на основе индивидуальных жалоб, поданных физическим лицом, группой лиц или неправительственной организацией. Предусмотрена возможность подачи жалобы на нарушение Конвенции государством — членом Совета Европы со стороны другого его участника. После вступления в силу Федерального закона о ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод с 5 мая 1998 г. для граждан Российской Федерации появилась возможность обращения в Европейский суд по правам человека.

² См.: «Санди Таймс» против Соединенного Королевства. Решение Европейского суда по правам человека от 26 апреля 1979 г. URL: http://www.echr-base.ru/sunday_times.jsp.

их роль по информированию общественности по вопросам, представляющим общественный интерес, и соответствующая этому статусу привилегия СМИ в части свободы слова и информации (например, дело «"Обзервер" и "Гардиан" против Соединенного Королевства», 1991 г.).

Также в решениях Европейского суда неоднократно указывалось, что государство не должно вмешиваться в обмен информацией между частными лицами и ограничивать возможности получения информации. В решениях Европейского суда также отмечается, что одним из аспектов свободы получать информацию является обязанность правительств государств не препятствовать какому-либо лицу в получении информации, которую другие хотят передать ему.

В ряде жалоб заявители ставили вопрос о нарушении властями свободы информации в связи с проведением референдумов. Показательным было дело «Бадер против Австрии» (1996 г.). Заявитель обжаловал невыполнение со стороны государства обязательств по информированию общественности, предусмотренных в ст. 10 Конвенции о защите прав и основных свобод, в ходе подготовки референдума о вступлении Австрии в Европейский союз. По мнению заявителя, у граждан не было достаточно времени для формирования собственного мнения, они не располагали детальной и нейтральной информацией по данному вопросу. Кроме того, заявителем подчеркивалось, что власти распространяли неполную и необъективную информацию с тем, чтобы обеспечить принятие положительного решения в результате голосования.

Европейская комиссия по правам человека¹ сослалась на формальные основания, а именно на тот факт, что заявитель не может подать жалобу в качестве представителя народа, поскольку подобная жалоба Конвенцией не предусматривается. Следовательно, заявитель мог обжаловать только то, что австрийские власти в должной степени не проинформировали лично его о вопросах, выносимых на референдум. Рассматривая дело, Комиссия постановила, что ст. 10 Конвенции не гарантирует субъективного права быть специально проинформированным органом государственной власти о вопросах, представляющих общий интерес. Данные правовые позиции были подтверждены при рассмотрении жалоб ряда заявителей против Финляндии в связи с проведением консультативного референдума по вопросу ее вступления в Европейский союз.

Осторожный подход демонстрировал Европейский суд при рассмотрении дел, связанных с предоставлением информации об охране окружающей сре-

¹ До 1999 г. Европейская комиссия по правам человека осуществляла предварительное рассмотрение жалоб и те из них, которые признавала приемлемыми, передавала в Европейский суд по правам человека. Комиссия была ликвидирована в связи с вступлением в силу Протокола № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ее функции были переданы постоянно действующему Европейскому суду по правам человека.

ды. Здесь показательно дело «Гуэрра и другие против Италии»¹, в ходе рассмотрения которого правовая позиция Европейского суда по вопросу прочтения ст. 10 Конвенции относительно доступа к экологической информации резко разошлась с мнением Европейской комиссии, предложившей ее новое толкование.

Суд рассматривал жалобу 40 граждан Италии, проживавших вблизи химического завода по производству удобрений, который был отнесен к категории опасных предприятий. Заявители квалифицировали непринятие национальными властями необходимых мер по представлению им информации о наличии опасности и необходимых действиях в случае крупной аварии на заводе как нарушение свободы информации, предусмотренной в ст. 10 Конвенции.

Правительство Италии апеллировало к тому, что ст. 10 Конвенции предполагает свободу получения информации без препятствий со стороны государства, а не позитивное обязательство предоставить определенную информацию. Если бы существовало позитивное обязательство предоставлять информацию, его было бы чрезвычайно трудно выполнять: подлежали бы определению способы, формы и сроки раскрытия информации, органы, ответственные за ее раскрытие, получатели информации.

Позиция Европейской комиссии состояла в том, что информирование общественности является одним из ключевых средств защиты здоровья и благосостояния населения в ситуациях, когда опасности подвергается окружающая среда. Поэтому положения ст. 10 Конвенции предполагают право на получение информации от соответствующих органов власти, в частности, представителями населения, на которое оказывает или может оказать воздействие промышленная или иная деятельность, представляющая угрозу для окружающей среды. По мнению Комиссии, ст. 10 не только возлагает на государство обязанность обеспечить доступность для общественности информации об охране окружающей среды, но и предусматривает позитивное обязательство собирать, обрабатывать и распространять такую информацию, которая в силу своего характера не может иначе стать известной общественности. Таким образом, защита, предоставляемая в соответствии со ст. 10, выполняет и превентивную функцию в отношении возможных нарушений Конвенции в случае нанесения серьезного ущерба окружающей среде.

В свою очередь, Европейский суд не согласился с таким подходом. Он признал, что закрепленная в Конвенции свобода получать информацию означает лишь то, что правительству запрещается ограничивать каким-либо образом получение лицом информации, которую другие хотят ему передать.

¹ См. Решение Европейского суда от 19 февраля 1998 г. по делу «Гуэрра и другие против Италии» (приводится по изд.: Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации : Избранные права. М., 2002).

Вместе с тем в данной статье, по мнению Суда, не содержится позитивного обязательства государства собирать и распространять информацию по собственной инициативе. Результатом рассмотрения данного дела Судом явилось неприменение в данном деле ст. 10 Конвенции. В итоге Суд вынес решение по делу «Гуэрра и другие против Италии» о том, что правительство обязано информировать граждан о рисках, связанных с работой химического завода в соответствии со ст. 8 (о защите частной и семейной жизни) Европейской конвенции о правах человека.

Таким образом, специфика рассмотрения Европейским судом применения ст. 10 Конвенции в подобных делах свидетельствует о том, что из положений этой статьи не следует позитивное обязательство государства информировать кого-либо, за исключением тех случаев, когда лицо по собственной инициативе требует предоставления информации, которой располагают публичные власти. По мнению судьи П. Ямбрека, «наличие позитивного обязательства зависит от определенных условий. В случае если потенциальные жертвы промышленных рисков требуют, чтобы соответствующая правительственная структура обнародовала и сообщила им специфическую информацию, результаты тестов, а правительство не выполняет данное требование и не предоставляет разумные объяснения, подобные действия должны быть квалифицированы как вмешательство в осуществление прав, предусмотренных статьей 10»¹.

С этих же правовых позиций Европейский суд в 2006 г. рассматривал дело «Sdružení Jihočeské Matky против Чешской Республики»² об отказе представителю экологической НПО в доступе к документам о строительстве ядерной электростанции в Темелине. В решении по делу Суд ссылается на свою традиционную практику и подчеркивает, что защита свободы получения информации направлена в основном против неправомерных действий государства, могущих воспрепятствовать получению лицом информации, которую другие лица согласны предоставить. Суд также считает, что трудно вывести из ст. 10 Европейской конвенции о правах человека общее право доступа к административным документам. При этом Суд признал, что отказ в доступе к сведениям о ядерной электростанции следует рассматривать как вмешательство в право заявителя на получение информации, если такой отказ не отвечает условиям, изложенным в п. 2 ст. 10 Конвенции. Согласно п. 2 ст. 10 отказ должен быть направлен на защиту законного интереса и являться необходимым в демократическом обществе. В деле «Sdružení Jihočeské Matky против Чешской Республики» официальный отказ был оправдан защитой интере-

¹ Решение Европейского суда от 19 февраля 1998 г. по делу «Гуэрра и другие против Италии», С. 263.

² См.: Decision by the European Court of Human Rights (Fifth Section), case of Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic, Application № 19101/03 of 10 July 2006.

сов национальной безопасности (риск террористических атак) и промышленных секретов третьих лиц. Суд счел доводы чешских властей уместными и достаточными и признал жалобу неприемлемой по причине того, что отказ в доступе к информации соответствовал требованиям п. 2 ст. 10 Конвенции.

Рассматривая прецедентную практику Европейского суда с точки зрения внедрения в России европейских стандартов доступа к общественно значимой информации, следует учитывать не только уже представленную в конкретных судебных случаях юридическую аргументацию, но и логику ее развития. Содержательный комментарий на этот счет содержится в Пояснительном докладе к Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам. В комментарии к части 2 преамбулы подчеркивается, что право на доступ к официальным документам получает растущее признание в конституциях, законах, юриспруденции стран Европы и на международном уровне. Хотя Европейский суд по правам человека и не признавал общего права на доступ к официальным документам или информации, недавний судебный случай (дело «Sdruženi Jihočeské Matky против Чешской Республики») дает основания полагать, что при определенных обстоятельствах ст. 10 Конвенции может подразумевать право доступа к документам, которыми располагают официальные органы. К тому же Суд признал позитивное обязательство государства распространять или предоставлять по запросу информацию, связанную с защитой гарантируемых Конвенцией прав, например права на неприкосновенность частной и семейной жизни (дело «Гаскин против Соединенного Королевства», дело «Гуэрра и другие против Италии»). Право на правосудие, гарантируемое ст. 6 Европейской конвенции по правам человека, дает сторонам судебного разбирательства право иметь доступ к документам, имеющимся в распоряжении суда и относящимся к конкретному делу.

Признание права доступа растет и на других международных форумах. Так, в сентябре 2006 г. Межамериканский суд по правам человека постановил, что ст. 13 Американской конвенции о правах человека, которая защищает свободу выражения мнения и информации, гарантирует и общее право доступа к информации, находящейся в распоряжении государства¹. Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам — первый обладающий обязательной силой международный инструмент признания общего права на доступ к документам, находящимся в распоряжении публичных властей.

¹ См. дело «Claude Reyes и другие против Чили». URL: <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>.

ГЛАВА 4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ ВЛАСТИ: ЧТО ПОКАЗЫВАЕТ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Практики доступа к официальной информации основаны на все более широком признании права граждан знать, инспектировать и получать копии официальных документов без специального обоснования причин и правомочности своего интереса. Даже в странах, знаменитых своими демократическими завоеваниями и традициями (а в остальных уж тем более), переход от порядка доступа к официальным документам, основанного на доказывании гражданином «необходимости знать», к порядку, основанному на общем «праве знать», представляет собой колоссальную инновацию, если угодно революцию, в государственно-правовой теории, практике и культуре. Государственно-правовые перемены такого масштаба по своей сути являются изменением конституции. Поэтому эти изменения нуждаются в конституционном закреплении.

Глобальная тенденция...

Швеция — пионер свободы информации, первый в мире Закон «О свободе прессы» (1776 г.) является одним из четырех основных законов, составляющих Конституцию Швеции. Однако шведы не относятся к своему знаменитому Закону исключительно как к исторической реликвии, в 1976 г. они изменили его редакцию (отметим, что внесение изменений в конституционный закон требует специальной, длительной процедуры). Теперь глава 2 «Об общественной природе официальных документов» Закона «О свободе прессы» определяет, что «каждый гражданин Швеции наделен правом на свободный доступ к официальным документам» в соответствии с определенными Законом правилами¹. Финляндия и Норвегия, которые наряду со Швецией были первопроходцами законодательства о свободе информации, а также Мексика, Бельгия, Португалия, Греция внесли изменения в свои конституции, специально чтобы включить в них право на доступ к официальной информации.

Новые конституции, принятые в Австрии, Болгарии, Латвии, Литве, Македонии, Молдове, Перу, Польше, Румынии, Словакии, Таиланде, Филиппинах, Чехии, Эстонии, Южно-Африканской Республике, предусматривают право граждан запрашивать и получать информацию у правительственных органов.

¹ См.: The Freedom of the Press Act SFS 1949:105. URL: http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended___6332.aspx.

В Индии, Израиле, Франции, Южной Корее и Японии верховными судами были приняты решения, устанавливающие, что право на доступ к официальной информации является основным правом в соответствии с положениями конституций этих стран о свободе выражения своего мнения и свободе прессы. В Канаде и Новой Зеландии суды, вынося решения, признали особый, квазиконституционный статус национальных законов о доступе к информации.

Если и не конституционное, то законодательное закрепление права граждан запрашивать информацию и обязанности официальных органов отвечать на запросы граждан (часто также и резидентов) стало сегодня правилом хорошего тона. По информации Дэвида Банисара, около 70 стран мира (сейчас, вероятно, уже больше) приняли и в 50 странах разрабатываются соответствующие законы¹.

...И противоборство на местах

Разговоры о глобальной тенденции вдохновляют, рождая светлый образ саморазвивающейся идеи Права. Однако лучше избегать излишних восторгов, тем более иллюзий. Следует хорошо понимать, что официальные речи о том, что прозрачность власти и осведомленность общественности повышают правительственную эффективность и политическое доверие, носят в большей или меньшей степени вынужденный характер. Общественный доступ к официальной информации соответствует интересам правительства лишь постольку, поскольку мы толкуем об *идее Правительства*. Конкретному же правительству и живым членам правящего кабинета общественный доступ к информации (не лозунг доступа, а сам доступ) всегда неудобен и часто опасен. Теневой кабинет оппозиции, конечно, ругает действующее правительство, но по вопросу о доступе широкой общественности к официальной информации интересы сегодняшних и завтрашних министров по большому счету совпадают. Весь государственный истеблишмент: чередующиеся у власти партийные кабинеты и системные партии, многоуровневая бюрократия, связанные с политическими лидерами корпорации и клиенты — объективно не заинтересован в прозрачности власти. Поэтому обеспечение прозрачности государственной администрации и доступа граждан к официальной информации — это чрезвычайно конфликтный процесс, а их законодательное закрепление — стратегический прорыв, который, однако, постоянно находится под угрозой если не формальной отмены, то практического обесценивания.

Итак, обеспечение прозрачности государственной власти не может быть иск-

¹ См.: Банисар Д. Указ. соч. С. 7.

лючительным делом самой государственной администрации (вернее, может, но только в виде бюрократической пародии) либо чередующихся у власти политиков. Поскольку информация — важнейший ресурс власти, борьба за доступ к информации есть не что иное, как борьба за власть, а ее редко отдают по доброй воле. Что же до конкурирующих политических фракций (партий, команд, кланов), то они стремятся ослабить своих соперников, но вовсе не те командные пункты и господствующие высоты, которые они хотят занять и оставить за собой. Поэтому широкий доступ к официальной информации обеспечивается там, где он является не сугубо «политическим» предприятием, а действительно общественным делом. Правительство становится прозрачнее и допускает к своей информации вовсе не потому, что этого хочет, — оно вынуждено отвечать на настойчивый общественный запрос, реагировать на настроения налогоплательщиков-избирателей, оценку потребителей государственных услуг, на активность и давление общественных объединений, организаций и коалиций.

Принятие закона о доступе к информации знаменует отнюдь не победное завершение общественной борьбы, а начало нового раунда. Никакой закон не решит проблему прозрачности власти для общества, но он дает заинтересованным гражданам важный и полезный инструмент. Этот инструмент можно сравнить с газонокосилкой, которую нужно постоянно употреблять в дело, а если ее не использовать — газон дичает.

В общем, называя доступ к информации революцией, следует иметь в виду, что это перманентная революция. Как верно отмечает Джеймс Майкл, любому государству свойственно рефлексорное стремление сохранять полный контроль над информацией, касающейся правительства, и собирать как можно больше информации о своих гражданах. Законы об открытом правительстве и о защите персональной информации можно считать механизмом, который ограничивает оба аспекта этого рефлекса, предоставляя законное право на доступ к правительственным документам и ограничивая правительство в сборе информации о гражданах¹. Но поскольку рефлекс — это надолго, изменить их законами нелегко. Чаще, наоборот, прогрессивные законы оказываются приспособленными к неизбывным рефлексам власти.

В докладе «Право Австралии знать», представленном в 2007 г. экс-главой Независимой комиссии против коррупции Ирен Мосс, сообщается, что и спустя 25 лет после того, как принят Закон «О свободе информации», право австралийцев знать о важных вещах и событиях, которые влияют на них, серьезно ограничивается; свобода слова подрывается культурой секретности и цензуры, несовершенством законов и манипуляцией информацией со стороны правительств и компаний по связям с общественностью. По данным доклада, 500 законодательных актов и большое число ограничительных поста-

¹ См.: Майкл Дж. Указ. соч.

новлений судов препятствуют правдивым репортажам в СМИ. В Австралии насчитывается 355 законов со специальными положениями о секретности, которые охватывают не только безопасность, но и продовольствие, скот и зерно. Согласно этим законам информация может скрываться только потому, что закон разрешает секретность. В то же время законы о свободе информации не работают, когда некоторые запросы о предоставлении информации занимают месяцы и даже годы. Доклад Мосс показывает, что сползание в цензуру и секретность происходит на всех уровнях правительства и среди различных партий¹.

Еще в 2002 г. Конгресс шведских журналистов протестовал против отсутствия прозрачности и внесения частых изменений в Закон «О тайнах», а в апреле 2005 г. шведское правительство засекретило планы строительства дома премьер-министра Горана Персона! В Ирландии после введения платы за доступ к информации и за подачу апелляции на отказ количество запросов о получении информации уменьшилось в три раза! В Великобритании неправительственная организация по охране окружающей среды «Друзья земли», которая часто прибегает к использованию Закона «О свободе информации», характеризует работу правительственной Комиссии по информации как хаотическую и не вызывающую какого-либо доверия. Целому ряду британских газет грозило судебное преследование за опубликование информации о встречах премьер-министра Тони Блэра с президентом США Джорджем Бушем, на которых обсуждались бомбежки информационного агентства «Аль-Джазира». В США существует около 140 различных законов, которые позволяют не предоставлять информацию. Агентство Associated Press в обзоре за 2006 г. указывает на то, что государственные учреждения не соблюдают сроков предоставления информации; почти все департаменты исполнительной власти увеличили задержки в рассмотрении запросов в среднем от трех месяцев до четырех лет; почти треть департаментов не подали свои ежегодные отчеты в установленные сроки; многие учреждения не имеют адекватных систем отслеживания запросов, а количество отказов в предоставлении информации заметно выросло. Мы намеренно приводим примеры из практики развитых демократических стран, лидирующих в области свободы информации. Если так делают «хорошие парни», то что же говорить о «плохих»?

Таким образом, первое правило свободы информации таково: главным условием создания, воспроизводства и оптимизации работающей институциональной системы доступа к информации является заинтересованное и деятельное участие людей (граждан, избирателей, налогоплательщиков, потребителей услуг и информации) и их объединений.

¹ См.: Report of the Independent Audit into the State of Free Speech in Australia 31st October 2007. URL: <http://www.news.com.au/files/freespeechinaustralia.pdf>.

Как убивают закон

Взгляд на доступ к информации с точки зрения классовых интересов и социально-политического конфликта позволяет выделить организационно-деятельностные приемы, посредством которых держатели властных ресурсов обесценивают законодательные установления о прозрачности власти и ограничивают доступ к официальной информации.

Первый, главный, наиболее действенный и безопасный для держателей властных ресурсов способ — сузить сферу применения закона о доступе к официальной информации. Раньше это делалось посредством положения о том, что интересы запрашивающего информацию лица должны быть законны и обоснованны. Совершенно ясно, что хлопоты не принадлежащего к среде держателей властных ресурсов аутсайдера по доказыванию обоснованности своего интереса к официальной информации малоперспективны. Но сегодня этот прежде неприступный бастион пал. Требовать от заявителя каких-то сведений кроме почтового или электронного адреса, на который можно прислать ответ (если заявитель не готов ознакомиться с документом в учреждении), уже не принято. Зато широко применяются иные ограничения.

Во-первых, можно сократить перечень органов власти и организаций, на которые распространяется закон о доступе к информации, исключив из него парламент, суды, избирательные комиссии, ключевой центр исполнительной власти (скажем, секретариат премьер-министра или администрацию президента), силовые ведомства, ведающие обороной, государственной безопасностью и охраной правопорядка, ну и, конечно, получающие государственные заказы и финансирование компании и организации.

В-вторых, можно радикально ограничить доступ к информации, предусмотрев большое количество исключений из общего правила доступности официальной информации — такие исключения могут быть сформулированы, притом весьма широко и неопределенно, как в самом законе о доступе к информации, так и в других законах. В результате потребитель, которому обещан сыр, вскоре может убедиться, что в его руках лишь ажурное обрамление большой дырки.

Еще одним действенным способом отсечения является установление платы за предоставление информации, которая может включать компенсацию рабочего времени должностных лиц, затраченного на поиск информации, установление ее правового статуса, составление ответа и коммуникацию с заявителем, изготовление копии запрашиваемого документа и доставку ответов заявителю. Можно к тому же установить отдельную плату за подачу апелляции на отказ в предоставлении информации. Причем в самом законе о доступе к информации устанавливать тариф необязательно и, более того, политически невыгодно — достаточно оставить этот технический вопрос на усмотрение соответствующих должностных лиц.

Важной задачей для держателей властных ресурсов является сохранение за собой широкого (лучше неограниченного) усмотрения при принятии решений о предоставлении информации, а также свободы маневра, включая возможность потянуть с ответом, потерять запрос и вовсе не отвечать заявителям. Для этого следует прежде всего ослабить надзорно-контрольные институты и ограничить их полномочия. Вот несколько опробованных способов решения задачи.

- А.** Свести контроль к внутреннему делу администрации, когда заявитель может жаловаться лишь вышестоящему начальнику, а всех несогласных с отказом в информации, нарушением сроков, высокой ценой или отсутствием ответа направлять в суд. Поскольку это долго, накладно и хлопотно, большая часть несогласных до суда не дойдет; кроме того, судьи при экспертизе конфиденциальности и секретности официальных документов склонны прислушиваться к мнению официальных лиц, а в некоторых странах просто зависят от властей.
- Б.** Если и предусматривать наличие какой-либо надзорно-контрольной инстанции, то делать ее максимально зависимой от правящей администрации.
- В.** При наличии надзорной инстанции, которая независима (либо недостаточно зависима) от правящей администрации, не давать такой инстанции права выносить окончательные и обязательные решения.
- Г.** В любом случае не устанавливать ясно определенных наказаний за невыполнение требований закона, в том числе невыполнение предписаний и решений надзорно-контрольной инстанции.

Наконец, последним убежищем охранителей официальной информации и непрозрачности власти являются ссылки на недостаток финансовых и организационно-технических средств, неготовность системы хранения и поиска информации, на недостаточную квалификацию персонала и нерадивость отдельных исполнителей. Надежность этого убежища, естественно, предполагает отсутствие реальных улучшений в финансировании, организации и обучении, ну и уж, конечно, отсутствие реальных наказаний за плохую работу по выполнению закона.

Принципы СТАТЬИ 19

Ясно, что институциональная система доступа к информации может быть эффективной лишь в том случае, если она учитывает и адекватно отвечает на бюрократические стратегии обнуления закона. Разработку системного ответа на них со стороны заинтересованного в свободе информации экспертного сообщества инициировала авторитетная международная неправитель-

ственная организация «СТАТЬЯ 19», отстаивающая и продвигающая принципы ст. 19 Всеобщей декларации прав человека.

В 1999 г. «СТАТЬЯ 19» опубликовала в Лондоне набор принципов — «Право общества знать : Принципы законодательства о свободе информации (Принципы СТАТЬИ 19)»¹. Эти Принципы основаны на международных стандартах и рекомендациях, а также на практике применения национальных законов о свободе информации. Тоби Мендел, руководитель правовой программы в «СТАТЬЕ 19», написал книгу «Свобода информации. Сравнительное правовое исследование» (опубликована в 2003 г. ЮНЕСКО, в 2004 г. переведена на русский язык Кластерным бюро ЮНЕСКО в Алма-Ате)², где еще раз раскрывает и комментирует Принципы СТАТЬИ 19.

Мы разделяем эти Принципы и постараемся изложить их внятно и доступно для российского читателя³.

Принцип 1. Максимальное раскрытие

В основе законодательства о свободе информации должен быть принцип максимального раскрытия

Этот принцип предполагает, что вся информация, которой обладают государственные органы, должна подлежать раскрытию. Выше этой презумпции может быть только риск вреда законным интересам государства, физических и юридических лиц. Тот орган, который хотел бы отказать в доступе к информации, обязан доказать законность такого отказа, превосходство его оснований над презумпцией открытости.

Другой аспект этого принципа заключается в том, что сфера закона о свободе информации должна быть широкой. Это предполагает выполнение следующих рекомендаций.

Все люди, не только граждане, должны получить пользу от этого права.

Официальная информация или документы должны рассматриваться как вся информация, которой обладает орган, независимо от форм, даты формирования информации, того, кто ее создал и была она засекречена или нет.

Ни один государственный орган не должен быть исключен из сферы действия закона — каждый законный интерес секретности должен быть рассмотрен и защищен на основе приемлемого режима исключений. Многие законы не включают суды или законодательные органы, но опыт тех, кто это де-

¹ URL: <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. На сайте Международной неправительственной организации «СТАТЬЯ 19» представлен также русский перевод Принципов (<http://www.article19.org/pdfs/standards/foi-the-right-to-know-russian.pdf>).

² URL: http://www.unesco.kz/publications/ci/freed_inform_ru.doc.

³ Сделанный нами перевод отличается от «лондонской» и «алма-атинской» русских версий Принципов, которые, на наш взгляд, не всегда ясны.

ляет, показывает, что это вполне возможно. Учитывая обоснование законодательства о свободе информации, трудно оправдать исключение этих органов или каких-то других органов вообще. Государственные корпорации должны быть включены в эту сферу, а многие считают, что даже частные органы, которые получают существенную государственную финансовую поддержку или выполняют государственные функции, должны быть включены в сферу действия закона. В Южной Африке даже от частных органов требуется раскрытие определенной информации.

Принцип 2. Обязательство публиковать

Государственные органы должны нести обязательство публиковать ключевую информацию

Недостаточно, если закон будет просто требовать от государственных органов согласия на предоставление информации. Эффективный доступ для многих людей зависит от активности государственных органов, которые должны публиковать и распространять ключевые категории информации даже в отсутствие запроса. Масштаб этого обязательства зависит в какой-то степени от ограничений ресурсов, но объем информации, подпадающей под обязательную публикацию, должен увеличиваться со временем, в частности по мере того как новые технологии делают публикацию и распространение информации дешевле и легче.

Принцип 3. Продвижение открытого правительства

Государственные органы должны активно продвигать открытое правительство

В большинстве стран все еще существует глубоко укоренившаяся культура секретности правительства. В конечном итоге успех закона о свободе информации зависит от изменения этой культуры. Решение этой проблемы предполагает как минимум следующие действия.

Проведение обучения должностных лиц.

Создание стимула для тех, кто достиг наибольшего успеха в области свободы информации.

Изобличение наименее успешных и обеспечение законодательного надзора посредством ежегодных отчетов.

Обеспечение уголовного наказания для тех, кто сознательно затрудняет доступ к информации каким-либо образом, включая уничтожение документов или создание препятствий для работы наблюдательного органа.

Информирование населения о тех правах, которые им обеспечивает новое законодательство, и о том, как этими правами воспользоваться. Проведение

просветительской кампании с вовлечением в нее средств массовой информации. Публикация простого, доступного руководства о том, как подавать заявку на информацию.

Совершенствование ведения документации государственными органами. Во многих странах одним из самых больших препятствий получению доступа к информации является плохое ведение и хранение документов. Необходимо устанавливать и внедрять стандарты ведения документации. Хорошее ведение документации важно не только для свободы информации. Работа с информацией является одной из ключевых функций современного правительства, и надлежащее исполнение этой функции очень важно для эффективного государственного управления.

Принцип 4. Ограничение объема исключений

Исключения должны быть четко сформулированы, их количество должно быть ограниченным, законность их установления и применения должна проходить строгую проверку, общественную экспертизу

Режим исключений представляет собой самую проблематичную часть многих существующих законов о свободе информации. Во многих случаях эффективные в целом законы компрометируются чрезвычайно широким или открытым режимом исключений.

Принципы СТАТЬИ 19 определяют трехстороннюю проверку исключений:

- исключаемая информация должна относиться к законному интересу государства, физического или юридического лица, который зафиксирован в законе;
- раскрытие рассматриваемой информации должно быть чревато существенным вредом для законного интереса;
- предполагаемый существенный вред законному интересу должен быть больше, нежели общественный интерес в раскрытии данной информации.

Первая часть этой проверки означает, что в законе должен быть обозначен полный список всех законных интересов, соблюдение которых может оправдать утаивание информации. Исключения должны быть четко сформулированы, и их не должно быть много.

Незаконно, однако, отказывать в раскрытии информации просто потому, что она связана с одним из законных интересов. Раскрытие должно представлять собой риск серьезного вреда для этих интересов. Силы обороны обладают большим объемом информации, не имеющей непосредственного отношения к их операциям, например закупка продовольствия или ручек. Понятно, что нельзя отказать в доступе к такой информации только по той причине, что она касается обороны.

Третья часть проверки предполагает превосходство общественного интереса в раскрытии информации. Бывают ситуации, когда раскрытие информации можно запретить на том основании, что оно нанесет вред законному интересу, хотя на самом деле ее раскрытие соответствует более важным интересам общества. В качестве примера можно привести чувствительную информацию, в которой раскрывается коррупция в вооруженных силах. Хотя, на первый взгляд, это может ослабить национальную оборону, в действительности искоренение коррупции в вооруженных силах со временем укрепит их.

В том случае, когда исключению подлежит только часть документа, оставшаяся часть должна быть раскрыта, если ее можно разумно отделить от целого документа.

Ограничения во времени засекречивания информации также очень полезны. Такие меры дают уверенность в том, что большая часть информации в конечном счете будет раскрыта.

Принцип 5. Процесс, направленный на облегчение доступа

Запросы на информацию должны рассматриваться быстро и справедливо, жалоба на отказ должна рассматриваться независимым надзорным органом

Эффективный доступ к информации требует, чтобы закон предусматривал ясные процессы принятия решений государственных органов по полученным запросам, а также систему независимой экспертизы таких решений.

Процесс доступа к информации сложный, поэтому его описание занимает большую часть существующих законов о свободе информации. Полезно требовать от государственных органов, чтобы они назначали руководителя специальной службы, который бы нес ответственность за соблюдение данным органом своих обязательств по закону.

Запросы, как правило, должны подаваться в письменном виде, хотя закон должен предусмотреть какие-то положения в отношении тех, кто не может выполнить эти требования, например требование к государственному органу, чтобы он помогал заявителям. Помощь должна предоставляться и в том случае, если запрос не отвечает требованиям, например из-за того, что в нем неадекватно описана запрашиваемая информация. Заявители также должны получать квитанцию в качестве подтверждения поданного запроса.

Закон должен четко определять сроки для ответа на запрос, которые должны быть разумно короткими. Образцовый закон о свободе информации устанавливает сроки в 20 рабочих дней для ответа на запрос, которые можно продлить, при строгой необходимости, еще на 20 дней. Если подается запрос на информацию, необходимую для сохранения жизни или свободы, то ответ должен быть представлен в течение 48 часов.

Ответ на запрос должен быть представлен в письменном виде, с указанием оплаты, если таковая предусмотрена, и формы, в которой этот доступ будет предоставлен. В том случае, если в доступе ко всей или к части информации отказано, должны быть указаны причины такого отказа, наряду с информацией о праве подачи апелляции. Если государственный орган не располагает запрашиваемой информацией, он должен оказать разумную помощь заявителю в определении возможного места ее нахождения.

Целесообразно, чтобы закон давал возможность запрашивающей стороне указать, какую форму доступа она хотела бы иметь, например изучить документ, сделать копию или получить его расшифровку.

Важно, чтобы заявители имели право апеллировать к независимому надзорному органу с целью проведения экспертизы решений, принятых органами власти. В отсутствие такой возможности значительная часть информации, например, раскрывающей коррупцию или некомпетентность, никогда не будет раскрыта и нельзя будет сказать, что у человека есть право на доступ к государственной информации. Независимое рассмотрение апелляций должно охватывать не только вопросы о правомерности раскрытия информации, но и все аспекты процесса, включая сроки, оплату, форму доступа и т. д.

Учитывая важность быстрого и экономичного доступа к информации, право заявителя обратиться в независимый надзорный орган не должно быть ограничено требованием предварительной подачи жалобы в государственный орган, на действия либо бездействие которого жалуется заявитель.

Процедуры работы с апелляциями должны быть спланированы так, чтобы их рассмотрение было быстрым, справедливым и как можно менее затратным.

Принципиально важно, чтобы независимый надзорный орган был адекватно защищен против политического вмешательства.

Независимый надзорный орган должен обладать полномочиями в случае необходимости проанализировать любой документ, которым располагает государственный орган, а также полномочиями проводить расследование, добывать свидетельства и т. п. Он также должен иметь полномочия издавать обязательные для исполнения решения, которые при необходимости могут быть принудительно осуществлены в судебном порядке. При этом закон должен обеспечить право апелляции административного органа в суд.

Принцип 6. Затраты

Плата за предоставление информации не должна быть чрезмерной, чтобы не быть препятствием для обращения с запросом

Затраты на обеспечение широкого доступа к официальной информации оправдываются пользой, которую получает от этого общество. Плата за пре-

доставление информации не является эффективным способом покрытия государственных затрат.

В различных законах используются разные подходы к плате. Некоторые из них ограничивают плату стоимостью копирования, возможно, вместе с установленной платой за подачу запроса. Другие группируют запросы по различным категориям, взимая больше за коммерческие запросы и существенно меньше либо ничего за информацию, представляющую общественный интерес, или за персональные данные о заявителе. Некоторые разрешают подателям просьб занимать определенное общественное время, например два часа бесплатно, а свыше этого взимают плату.

Независимо от подходов структура и схемы оплаты должны устанавливаться центральными властями, а не каждым государственным органом отдельно.

Принцип 7. Открытые совещания

Совещания государственных органов должны быть открытыми для публики

Принципы СТАТЬИ 19 включают идею открытых совещаний, хотя в законах о свободе информации редко рассматривается этот вопрос. В некоторых странах есть отдельные законы, посвященные этому. Причина, по которой эта идея включена в Принципы, заключается в том, что основополагающая необходимость свободы информации применима не только к информации в форме документов, но и к совещаниям государственных органов.

Принцип 8. Раскрытие имеет приоритетное значение

Законы, не соответствующие принципу максимального раскрытия, следует изменить или отменить

Большинство стран имеют целый ряд законов о тайне, многие из которых содержат в себе положения, не соответствующие закону о свободе информации. Закон о свободе информации должен иметь верховенство над этими законами.

Государству целесообразно взять на себя обязательство проанализировать все законы, ограничивающие раскрытие информации, с целью приведения их в соответствие с законом о свободе информации. Это особенно важно в правовых системах, где невозможно обеспечить доминирование одного закона над другими.

Принцип 9. Защита для информаторов

Лица, предоставляющие информацию о нарушениях, — информаторы — должны быть защищены

Закон должен защищать людей от каких-либо санкций (правовых, административных или связанных с работой) за предоставление информации о на-

рушениях. Защита должна быть обеспечена даже в том случае, если сообщение о таких нарушениях, как уголовные преступления, несоблюдение юридических обязательств, судебных ошибках, коррупция или нечестность, серьезные погрешности в государственном управлении, а также раскрытие информации о серьезной угрозе для здоровья, безопасности или экологических факторах, сопряжены с нарушением юридических и трудовых требований. Информаторы должны быть защищены, если они действовали добросовестно, будучи уверенными в том, что информация правдивая и свидетельствует о нарушении.

Защита информаторов должна быть предусмотрена в законе о свободе информации либо в отдельном законе.

Чтобы закон сработал

Теперь сосредоточим внимание на ряде институциональных вопросов, от практического решения которых зависит успешность либо безуспешность применения закона о доступе к информации. Можно сгруппировать эти вопросы в три категории.

Дееспособность надзорного органа

Уже говорилось о том, что в отсутствие органа, осуществляющего надзор за выполнением закона, система доступа к информации обречена на весьма ограниченную эффективность, а то и на жалкое прозябание. Коли институт надзора так важен, следует рассмотреть условия его дееспособности. Ведь надзорный орган должен не только наличествовать, украшая собой чей-то «институциональный дизайн», но еще и работать.

При этом следует рассмотреть и понять две важные факторные связи (при их анализе нужен междисциплинарный подход — возможно, поэтому они не вполне хорошо раскрыты в литературе по законодательству о свободе информации). Первая — взаимосвязь между *режимом исключений* из доступа к информации (под режимом понимается законодательное закрепление исключений и применение их на практике) и *режимом надзора* (здесь под режимом понимается статус и способ формирования надзорного органа, его правомочия и степень обязательности решений, а также фактическая работоспособность).

Итак, любой национальный закон предусматривает исключения из доступа к информации. Согласно Принципам СТАТЬИ 19 исключения не должны формулироваться в виде безусловных запретов на раскрытие определенных сведений, хотя на практике так называемые абсолютные или квалифицированные исключения есть во всех национальных законах. Но если не все,

то хоть часть исключений формулируются как правомочие (а не обязанность) государственного органа запрещать доступ ввиду вреда, который может причинить раскрытие таких сведений законным интересам государства, физических и юридических лиц (это «дискреционные» исключения). Чтобы такое право государственного органа не превратилось в произвол, его применение должно включать экспертизу общественного интереса, т.е. взвешивание действительной «меры вреда» и сравнение ее с общественной пользой от раскрытия информации, притом исходя из приоритета общественной заинтересованности в прозрачности и подотчетности власти.

Ясно, что подобная экспертиза останется благим пожеланием, если она не будет институционально обеспечена. Для этого экспертиза применения исключений должна быть не внутренним делом государственной администрации, но более открытым процессом, в котором участвует сторона, уполномоченная представлять, защищать и отстаивать право на доступ к информации и общественный интерес в соблюдении этого права. Эта же сторона может и должна «держать курс» развития национального законодательства на все более широкое применение экспертизы общественного интереса за счет сокращения абсолютных исключений из доступа к информации.

Действительное положение вещей таково, что национальные законы о доступе к информации предусматривают большой объем абсолютных и очень большой объем дискреционных исключений. Поэтому вопрос о существовании и работе независимого надзорного органа касается не только разбора отдельных жалоб и борьбы с отдельными нарушениями — это вопрос о самой сфере доступа к официальной информации. В отсутствие дееспособного надзорного органа материк свободы информации очень скоро окажется островком, наподобие того крестьянского отрезка, где «куретка выпasti негде».

Дееспособность надзорного органа определяется прежде всего его статусом, конкретно — двумя статусными условиями. Орган должен быть защищен от политического, административного, коррупционного давления, т.е. *независимым*. И второе условие: предписания надзорного органа, не оспоренные в суде, должны иметь *обязательную силу*.

Действительность этих условий нетождественна наличию соответствующих законодательных положений, при всей важности последних. И тут нам следует рассмотреть еще одну важную факторную взаимосвязь: между правовым статусом надзорного органа и *политическим режимом* его функционирования.

Скажем, в Канаде экспертное сообщество склоняется к тому, что компетенцию Комиссара по доступу к информации следует расширить, наделив его правомочием выносить обязательные решения. Сейчас его предписания носят характер рекомендаций. Но и в качестве рекомендаций предписания канадского комиссара весьма влиятельны, они в абсолютном большинстве случа-

ев выполняются государственными органами, а при судебных разбирательствах, как правило, получают поддержку суда. Между тем во многих других странах, причем даже в ряде стран, где предписания уполномоченных по доступу к информации де-юре обязательны, они часто просто не выполняются государственными органами. Не выполняются потому, что нарушители остаются ненаказанными: уполномоченный им не начальник, и найти управу на министров ему очень трудно. Чем же определяется влияние Комиссара в Канаде? Тем, что он является статусным «парламентским офицером» и раз в год делает доклад в парламенте о выполнении Закона о доступе к информации, в том числе представляя публике «черный список» нарушителей. Но вряд ли министры и чиновники так уж боялись бы попасть Комиссару на карандаш, если бы не политический контекст их «рабочего взаимопонимания» — этот контекст определяется остроконкурентной, изменчивой партийной системой, а также общим стремлением канадских представителей сделать свой парламент «влиятельным, как конгресс» (США).

На наш взгляд, сегодня в международной практике выделяются две модели сильного надзора (слабый надзор нам неинтересен, поскольку неэффективен). Одна модель — это специальный уполномоченный с длительным, превосходящим парламентский, сроком полномочий, наделенный правом проводить расследования, затребовать информацию, делать предписания, которые необходимо либо опротестовывать в суде, либо выполнять. Такая модель опробована в Ирландии, приближается к ней Канада. Другая модель — это административная, по сути дела правительственная, комиссия, которая отвечает за всю систему применения закона о доступе к информации, рассматривает апелляции, выносит окончательные решения, штрафует и наказывает провинившихся чиновников. Наиболее сильными полномочиями органы административного надзора наделены в Индии и Мексике. Интересная особенность индийской системы надзора состоит в том, что центральная и региональные комиссии по информации формируются премьер-министром и шеф-министрами правительств штатов с участием лидеров оппозиции в парламенте и в региональных легислатурах.

Политическая «неугнетенность» надзорного органа имеет принципиальное значение, но есть еще один, на самом деле не менее важный аспект — это работоспособность института. Ведь если надзорный орган будет независимым, но неработоспособным, то толку от него все равно будет мало. Поэтому вряд ли можно согласиться со следующим мнением Тоби Мендела: «Не имеет значения, создается ли законом новый независимый орган или эта задача вменяется существующему органу, например, комиссии по правам человека или омбудсмену»¹.

¹ Мендел Т. Свобода информации. Сравнительное правовое исследование. 2003 г. / ЮНЕСКО. С. 44. URL: http://www.unesco.kz/publications/ci/freed_inform_ru.doc.

На наш взгляд, это как раз имеет большое значение. Неспециализированный омбудсмен или комиссия по правам человека, которые и без того работают с большим массивом обращений по самым разнообразным нарушениям прав человека, просто не в состоянии эффективно обработать еще и поток дел по доступу к информации. Показательно, например, что парламентский омбудсмен в Австралии, которому вменена работа с апелляциями по Закону «О свободе информации» (1982 г.), призвал парламент решить вопрос о создании института специализированного омбудсмана по вопросам доступа к информации¹. Следует хорошо представлять себе объем работы. Приведем примеры. В Дании апелляции по Закону «О доступе к документам государственной администрации» можно подавать парламентскому омбудсмену. Последний получает таких жалоб (наряду с жалобами по другим сюжетам) не так много: от 200 до 300 в год; примерно в 15% случаев он выносит решения (рекомендательные) против органов государственной администрации. Принятие решения по каждому из таких дел занимает от трех до пяти месяцев². А что будет, если поток жалоб относительно доступа к информации в Дании вырастет? В Новой Зеландии службе омбудсмана только «для завершения обработки информации о поступивших жалобах» понадобилось около 73 дней³.

Вывод ясен: при немаленьком населении и большом количестве жалоб отсутствие специализации уполномоченного правозащитника и адекватных организационных ресурсов чревато волокитой и плохим ведением дел. Отсюда следует, что, во-первых, рассмотрением апелляций и другими вопросами надзора за функционированием системы доступа к официальной информации должен заниматься специальный уполномоченный либо специальная комиссия; во-вторых, офис специального надзорного органа должен быть обеспечен штатом и техникой, достаточными для того, чтобы обрабатывать и держать на контроле тысячи апелляций. Для примера, в Канаде, где живут 32 млн человек и почти в каждой провинции работает свой уполномоченный по доступу к информации, Офис федерального комиссара по доступу к информации в 2008 г. вел дела по 2387 жалобам.

¹ См.: Доклад омбудсмана Содружества «Правительство под пристальным вниманием — администрирование Закона "О свободе информации" 1982 г. в государственных учреждениях Австралии», март 2006 г. (Scrutinising Government: Administration of the Freedom of Information Act 1982 in Australian Government agencies [Report No 2/2006]). URL: http://www.comb.gov.au/publications_information/Special_Reports/2006/FOI_report_March2006.pdf. Ежегодный итоговый доклад омбудсмана Содружества за 2006–2007 гг. см.: Annual Report 2006–2007. URL: http://www.ombudsman.gov.au/publications_information/annual_reports/ar2006-07/chapter_7/chapter_7k.html.

² См.: *Банисар Д.* Указ. соч. С. 80.

³ См.: Там же. С. 145.

Инфраструктурное обеспечение доступа к информации

По оценкам многих практиков, наблюдателей и экспертов, наибольшее количество проблем при практическом применении национальных законов о доступе к информации связано с организационным, техническим и кадровым обеспечением необходимых административных действий и коммуникаций. Проще говоря, очень часто в учреждениях и организациях не могут найти нужные документы либо лицо, которое контролирует соответствующую информацию, или информация оказывается в таком виде, что непонятно, как ее копировать и представлять заявителю.

Все эти вопросы и недоразумения имеют организационную природу, поэтому их разрешение и профилактика требуют хорошего управления. Это как раз тот случай, когда без бюрократии обойтись никак нельзя. А раз речь зашла о бюрократии, необходимы специализация, письменные инструкции, иерархия (или, как у нас стало принято говорить, вертикаль), четкая взаимосвязь установленного вознаграждения с надлежащим исполнением обязанностей.

Непреложным организационным условием нормального функционирования системы широкого доступа к официальной информации является учреждение в каждом государственном органе специальной руководящей должности и штата исполнителей, которые должны отвечать за регистрацию запросов, поиск информации и связанные с этим административные коммуникации, подготовку ответов и общение с заявителями. Важным бюрократическим моментом, от которого зависит надлежащее выполнение предусмотренных административных действий и коммуникаций, является статус соответствующего должностного лица. По оценке наших респондентов из числа канадских и российских чиновников, принципиально важно, чтобы *координатор административного обеспечения* доступа к информации имел статус не ниже первого заместителя руководителя государственного органа.

Узловым элементом административной системы доступа к информации должна выступать высокая *правительственная инстанция*, координирующая и контролирующая работу государственных органов по выполнению закона о доступе к информации. Важнейшими функциями такой координирующей инстанции должны быть:

- подготовка правительственных подзаконных актов, предусмотренных законом о доступе к информации;
- бюджетирование национальной программы по обеспечению доступа к официальной информации;
- установление правил и сроков хранения и списания документов, хранящихся в государственных органах;
- установление тарифов за предоставление информации по запросам;

- разработка административных регламентов для государственных служащих по вопросам исполнения закона о доступе к информации;
- разработка модели отчета, контроль и анализ отчетов государственных органов по исполнению закона о доступе к информации;
- подготовка ежегодного отчета парламенту по исполнению закона о доступе к информации;
- организация обучения государственных чиновников;
- консультирование государственных органов по вопросам исполнения закона о доступе к информации;
- представление правительства в судах при разбирательстве дел, связанных с раскрытием информации;
- подготовка поправок к законодательству о доступе к информации.

Стратегически важный блок инфраструктурного обеспечения широкого доступа к официальной информации составляет *система работы с документами*. Создание адекватной системы работы с документами требует решения нескольких актуальных вопросов.

Во-первых, государственные органы должны провести *каталогизацию* своих документов и обеспечить доступ пользователей к каталогам документов, в том числе через Интернет. Лучший опыт по этой части наработан в Швеции, Финляндии и Норвегии. Понятно, что наличие каталога официальных документов помогает пользователю сориентироваться, найти нужный документ, сделать точный запрос на информацию.

Во-вторых, необходимо произвести *оцифровывание* документов, что облегчит представление их копий по запросу пользователей и позволит перейти к решению следующей задачи — созданию государственными органами «электронных читальных залов» на своих официальных сайтах. Лидерами такого подхода являются США, где в 1996 г. был принят Закон «О свободе электронной информации». При этом в правоприменительной практике установлено интересное правило: если какой-либо документ был трижды запрошен, он публикуется в «электронном читальном зале».

В-третьих, нужно внедрять новое *программное обеспечение*, которое позволяет обрабатывать, сохранять и делать доступными большие массивы информации, а также изымать определенные блоки информации и осуществлять реконструкцию информационного массива. Последняя возможность особенно актуальна в тех случаях, когда документ или база данных содержит сведения с разным правовым статусом: часть сведений может и должна быть раскрыта, а другая часть подпадает под исключение из доступа к информации. В качестве показательного примера приведем апелляцию, с которой пришлось разбираться канадскому комиссару по доступу к информации (см. врезку 1).

**Из доклада Комиссара по доступу к информации
за 2007/08 отчетный год**

Апелляция

Заявитель обратился в Министерство здравоохранения Канады с запросом на получение электронной копии базы данных Канадской программы по ведению и предотвращению травм. В рамках этой программы Министерство здравоохранения с 1990 г. собирает подробную информацию о состоянии здоровья и оказываемом лечении в отделениях скорой помощи 10 педиатрических и 4 ординарных больниц Канады. На время поступления запроса база данных содержала порядка 1,5 миллиона описаний по 82 позициям каждое, которые включали персональные данные о пациентах.

Министерство здравоохранения продлило срок раскрытия информации, но не смогло ответить заявителю. При этом с заявителем проводились беседы о невозможности раскрытия личной информации пациентов. Заявитель подал жалобу комиссару на волокиту с ответом.

Удовлетворение

Министерство оказалось в сложной ситуации: ему необходимо было найти способ предоставить доступ к огромному количеству записей, не заглядывая в каждую из них, и раскрыть как можно больше содержательной информации, не раскрывая персональных данных.

При помощи экспертов была подготовлена программа для изъятия определенных блоков данных и соединения других кусков информации в один массив. Сотрудники Министерства предоставили заявителю образец информации за один год и попросили его дать комментарии. Заявитель не был удовлетворен, ввиду того что слишком много нужной информации было скрыто.

Программисты постарались улучшить программу и максимизировать объем раскрываемой информации. Они также объяснили заявителю, что им удобнее работать с данными по годам, а не со всем объемом информации сразу. За последующий год Министерство предоставило доступ к данным за 7 лет. Офис комиссара выполнял посредническую миссию и контролировал выполнение работы со стороны Министерства в сложной ситуации.

Выводы

Министерство затратило много времени, усилий и финансовых средств, чтобы удовлетворить право заявителя согласно Закону о доступе к информации и соблности обязательства согласно Закону о неприкосновенности частной жизни. Несмотря на то, что заявитель не вполне согласился с форматом предоставления информации, он был полностью удовлетворен слаженной работой над запросом и стремлением Министерства соблности права и обязанности, предписанные двумя законами.

Последним в порядке нашего перечисления, но не последним по значению вопросом является доступная и понятная для каждого заявителя навигация

по доступу к информации. Такая навигация в развитом виде представляет собой целую подсистему, которая охватывает издание популярных брошюр, публикации в СМИ, доступные заявителям каталоги официальных документов, размещение контактных сведений об уполномоченных (координаторах) по доступу к информации в государственных органах. В Канаде государственная программа по доступу к информации имеет специальный сайт «Инфо-Источник». Обязательным и самым важным элементом общественной навигации является руководство для пользователя. Например, если вы зайдете на сайт правительства Австралии, то обнаружите большую рубрику «Свобода информации», где представлены ежегодные правительственные отчеты парламенту по исполнению Закона и, конечно, популярное руководство для пользователя «Какие у меня права согласно Закону о свободе информации?». Мы приведем это руководство полностью — как хороший образец (см. врезку 2).

..... *Врезка 2*

Какие у меня права согласно Закону о свободе информации?

Закон о свободе информации 1982 года дает право на то, чтобы:

- обозревать документы, находящиеся на хранении у министерств Австралийского правительства, его департаментов, агентств и т.д.;
- запрашивать информацию, касающуюся Вас, чтобы внести в нее изменения, если она просрочена, неправильная или вводящая в заблуждение;
- подавать жалобу на решение об отказе в предоставлении документа либо об отказе внести изменения или прокомментировать личную информацию.

Закон о свободе информации обязывает агентства делать доступной детализированную информацию о том, как они организованы, какие имеют функции, какие виды решений принимают, каким образом вовлекают общество в процесс своей работы, — представлять документы, которые находятся на хранении, и информацию о том, как их можно увидеть, — информировать о правилах и практиках, которые применяются при принятии решений, имеющих влияние на Вас.

Вы можете изучить и, при желании, приобрести пособия и руководства, которые используются агентствами при принятии решений.

К каким документам я имею доступ?

Согласно закону Вы можете запрашивать:

- документы, содержащие личную информацию о Вас (возраст документов не имеет значения);
- документы, не старше 1 декабря 1977 года, являющиеся дополнительными к какому-либо другому документу (они могут быть старше, если они необходимы для прочтения документов, уже имеющихся у Вас).

Под документами подразумеваются файлы, отчеты, компьютерные распечатки, кассеты или диски, карты, планы, фотографии, микрофильмы, кассетные записи, фото- или видеопленки.

Штаты и Территория столицы Австралии имеют свои законодательства о свободе информации. Если необходимые документы находятся на хранении у них, то необходимо подавать прямой запрос в их ответственный государственный орган.

Для того чтобы получить информацию от агентств Правительства Австралии, необходимо обратиться к их контактному лицу.

Какой порядок подачи запроса?

- Определиться с тем, какой документ Вам необходим и у какого агентства он находится (в правительственных агентствах есть специальные сотрудники, которые помогут Вам оформить запрос).
- Написать запрос (некоторые агентства предоставляют бланки запроса, один из вариантов бланка прикреплен к данному файлу, но Вы обязательно должны им пользоваться, Вы можете написать запрос в свободной форме).
- Указать австралийский адрес, по которому Вам могут поступать извещения.
- Указать как можно больше информации о документе, который Вам необходим (например, написать номер файла, дать ссылку на газетную статью по этой информации или подробно описать предмет интереса).
- Оплатить \$ 30 (в некоторых случаях оплата не требуется или может быть уменьшена).
- Отправить по почте или доставить свой запрос в агентство.

Что делает агентство, получая мой запрос?

- В течение 14 дней сообщает о получении Вашего запроса.
- Начинает работать над ним как можно быстрее.
- Связывается с Вами для уточнения информации.
- В кратчайшие сроки определяет размер оплаты, если ее необходимо произвести.
- В течение 30 дней сообщает о своем решении по предоставлению доступа к информации (в некоторых случаях, когда участвует третья сторона, агентство может продлить срок еще на 30 дней).

Сколько мне нужно будет заплатить?

Оплата заявки

- Сумма оплаты заявки составляет \$ 30.
- В отдельных случаях при внутреннем пересмотре решения оплата составляет \$ 40.

Плата за проводимые операции:

- \$ 15 в час за определение местонахождения документов.
- \$ 20 в час за принятие агентством решения и проведение консультации.
- Оплата услуг, связанных с доступом к документам (10 центов за копию и т.д.).
- Запросы личной информации могут потребовать 2 часа для определения местонахождения документов и еще 2 часа для принятия решения по ним.

- Вы можете обратиться в агентство за полным перечнем услуг и их стоимостью.

Отмена или уменьшение платы за услуги

- Обычно плата не взимается в случае запроса личных финансовых документов (расчет пенсии, пособия по безработице, стипендии).
- Также сумма оплаты может быть уменьшена в случае финансовой несостоятельности заявителя.
- Если агентство выносит решение взыскать с Вас плату за доступ к информации, оно обязано предоставить Вам извещение с предварительной суммой за услуги. Вы можете не согласиться с решением агентства на основании того, что сумма была неправильно подсчитана, она должна быть меньше или не должна взиматься совсем.

Как я получу документы?

- Агентство может позволить Вам увидеть документы или сделать их копии. Возможны и другие варианты (например, прослушивание записи с кассеты).
- Если копии не были Вам отправлены, агентство известит Вас, как, где и когда Вы сможете их увидеть.
- Если у Вас есть предпочтения, в каком виде Вы хотели бы получить документы, сообщите об этом агентству заранее. Обычно агентство удовлетворяет такие просьбы.
- Если документы содержат информацию о вашем физическом или умственном здоровье, могут потребоваться дополнительные процедуры: министр или директор агентства решает, передать документы патронажному медицинскому работнику, социальному работнику, специалисту по вопросам семьи и брака по вашему выбору или непосредственно Вам.

Это может быть сделано, если министр или директор агентства посчитает, что предоставление информации может нанести вред Вашему здоровью.

Вы можете обжаловать решение не предоставлять Вам информацию напрямую, но решение, какую информацию Вам давать, остается за уполномоченным специалистом.

Могут ли я получить доступ ко всем официальным документам?

- Закон четко определяет виды документов, которые Вам недоступны (они называются защищенными). К этим документам относятся те, которые парламент посчитал конфиденциальными.
- Если агентство отказывает Вам в доступе к запрашиваемым документам, оно обязано подтвердить это документально, объяснить в письменной форме причину отказа, сообщить о Ваших правах на апелляцию.
- Обычно запросы отклоняются в случае необоснованного раскрытия чьей-либо личной информации.
- Если Вы делаете запрос на предоставление Вашей личной информации, агентство может попросить документ, подтверждающий личность.

Могу ли я вносить изменения в документы, содержащие информацию обо мне?

- Да, если Вам был предоставлен законный доступ к документам.
- Если, просматривая документы, Вы обнаружили, что информация неправильная, устарела, неточная, Вы имеете право попросить ее исправить.
- Документ может быть отредактирован путем внесения изменений или добавления соответствующих аннотаций.
- Согласно Закону, компании, акционерные общества и т.п. не имеют права на замену своей информации.

Каким образом необходимо сделать запрос на изменение информации обо мне?

- Необходимо просто написать запрос. Оплачивать его не нужно.
- Определить, какая информация неполная, неправильная, просрочена или неточная.
- Подробно все описать: перечислить факты и их доказательства, какие Вы хотите внести изменения.
- Доставить или направить запрос по почте, указав адрес для обратной корреспонденции.

Что делает агентство, когда получает запрос на изменение моей личной информации?

- Агентство обрабатывает запрос в кратчайшие сроки и в течение 30 дней сообщает о своем решении.
- Если оно решает не вносить изменения (или предлагает свои варианты), агентство обязано объяснить причину такого решения и рассказать о Ваших правах на апелляцию.

Против каких решений я могу подать апелляцию?

Апелляция может быть подана против следующих решений:

- решений об отказе выдать Вам ту информацию, которая Вам нужна или в той форме, в которой Вы хотели бы ее получить;
- решений об отказе в сокращении платы за услуги;
- решений о взимании с Вас платы за определение агентством Ваших потребностей;
- решений об отказе вносить изменения в документы, которые вы считаете неполными, неправильными, просроченными или неточными;
- решений, в результате которых раскрывается Ваша личная информация, профессиональная деятельность, финансовые дела вашей компании;
- решений предоставить доступ к Вашей личной информации уполномоченным лицам, а не напрямую Вам.

На что я имею право, подавая апелляцию?

Вы можете:

- сделать запрос в агентство пересмотреть решение (внутренний пересмотр);
- обратиться в Трибунал административных апелляций (ТАА) с запросом пересмотреть решение;
- обратиться с жалобой к омбудсмену Содружества наций.

Вы также имеете право на апелляцию, если агентство не сообщает о результатах своего решения или затягивает с ответом.

Внутренний пересмотр решения

- Вы можете сделать запрос в агентство пересмотреть решение до тех пор, пока оно не будет окончательно принято министром или директором агентства.
- Обычно подавать запрос на пересмотр необходимо в течение 30 дней со дня оглашения Вам агентством решения, но срок может быть увеличен по Вашей просьбе.
- Просто напишите письмо в агентство, приложив \$ 40 за подачу заявки. В некоторых агентствах существуют специальные бланки для заполнения, но Вы необязательно должны ими пользоваться.
- К пересмотру решения может быть привлечен новый человек, который не занимался Вашей заявкой до этого.
- Свое решение и письменное извещение в случае отказа во внесении изменений или в доступе агентство предоставит Вам в течение 30 дней.
- Если Вы все еще не удовлетворены решением, Вы можете подать апелляцию в Трибунал административных апелляций или к омбудсмену Содружества наций.

Трибунал административных апелляций

- Трибунал административных апелляций является независимым органом, ответственным за пересмотр административных решений, которые выносятся агентства. Этот орган решает, было ли принятое решение верным.
 - Практически во всех случаях ТАА может изменить решение агентства.
 - В особых случаях, когда уже был выдан заключительный сертификат, ТАА может только прокомментировать основания для апелляции. Окончательное решение о предоставлении доступа остается за министром.
- Вы можете обратиться в ТАА, если:
- Ваша заявка была рассмотрена министром или директором агентства;
 - Вы не удовлетворены внутренним пересмотром решения;
 - Агентство задержало вынесение решения.

ТАА сообщит Вам, где и когда будет рассмотрен Ваш случай, кто будет присутствовать, что будет происходить, что необходимо Вам иметь при себе, что будет в конце слушания и т.д.

Вы должны обратиться в ТАА в течение 60 дней со дня оглашения решения, которым вы остались недовольны, и приложить плату за рассмотрение за-

явки. (Если Вы подаете апелляцию в случае, когда Ваша личная информация была раскрыта другому человеку, обращаться в ТАА следует в течение 30 дней.)

Вы не можете обратиться в ТАА, если:

- была возможность провести внутренний пересмотр решения, но Вы отказались (не относится к случаю, когда Ваша личная информация была раскрыта другому человеку);
- Вы подали жалобу омбудсмену, но не получили еще ответ.

Если Вы считаете, что ТАА допустил ошибку в принятии своего решения, Вы можете обратиться в Федеральный суд.

Омбудсмен Содружества наций

- Омбудсмен Содружества наций имеет право на рассмотрение решений агентства касательно Закона о свободе информации, включая задержки, отказы и т.д.
- Омбудсмен следит за порядком принятия решений. Этот орган не может менять решений, но может рекомендовать, как его следует изменить.
- Перед тем как обращаться к омбудсмену, постарайтесь сами решить вопросы с агентством. Свяжитесь с контактным лицом в агентстве. Объясните Вашу точку зрения и спросите, какие меры могут быть приняты. Обычно омбудсмен не принимается за разбор ситуации, пока меры не будут приняты в самом агентстве.
- Если Вы обратились к омбудсмену, Вы не можете подать заявку в ТАА, пока не получите отчет омбудсмена.

Пересмотр решения в судебном порядке

- Вы можете обратиться в Федеральный суд для пересмотра решения, но он не будет заниматься этим делом, если у Вас есть возможность подать заявку в ТАА.
- На этапе судебного пересмотра решения суд определяет правомерность решения, вынесенного Вам агентством. Если суд заявляет о неправомочности действий агентства, то агентство меняет свое решение, следуя указаниям суда. Тем не менее суд не может изменить решения ТАА. Из-за того что процедура обращения в суд может быть сложной и дорогой, перед этим следует обратиться в юридическую консультацию.

Как долго агентство может выносить решение и на сколько его задерживать?

Агентство обязано сообщить о своем решении в течение:

- 1) 30 дней, если Вы хотите увидеть документ;
- 2) 30 дней, если Вы хотите внести изменения или добавить аннотацию к Вашей личной информации;
- 3) 30 дней, если Вы запрашиваете провести внутренний пересмотр решения;

4) 30 дней, если Вы не согласны с суммой оплаты услуг, если она, по Вашему мнению, должна быть меньше или совсем не должна взиматься.

Если агентство не соблюдает сроки, Вы можете обратиться в ТАА. В некоторых случаях агентство сообщает об увеличении срока рассмотрения Вашей заявки.

Сколько стоит подать апелляцию?

1. За пересмотр решения омбудсменом плата не взимается.
 2. Вам придется оплатить своего юридического представителя (если Вы сами не будете себя представлять) и другие расходы, связанные с подачей заявки в ТАА или Федеральный суд, за исключением случаев:
 - когда Вам предоставляется юридическая помощь;
 - когда Ваше дело успешное и Содружество оплачивает услуги по распоряжению Федерального суда или ТАА.
 3. Если решение, вынесенное ТАА, отрицательное, Вам не нужно будет оплачивать услуги агентства.
-

Глава 5. ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ ВЛАСТИ В КАНАДЕ

После того как приобрела широкую известность песня ученого воспевателя земель и океанов Александра Городницкого «Над Канадой небо сине», у нас вошло в обычай сравнивать Россию с Канадой, имея в виду ее лесистость, широтность и заселенность. В 1990-х гг., одновременно с переустройством Российской Федерации, обнаружилось, что у Канады наряду с хоккейной славой есть богатый федеративный опыт. Теперь пора обратить внимание на канадский опыт обеспечения прозрачности (транспарентности) и подотчетности государства перед своими гражданами и налогоплательщиками, поскольку и тут канадцы создали лучшие мировые образцы.

Отсутствие больших и увесистых атрибутов государственности, которые можно было бы сравнить с Шапкой Мономаха, Царь-пушкой и Царь-колоколом, канадцы привыкли относиться к своему государству без священного ужаса, прагматично и экономно — как к какой-то машине, аппарату или сервисному центру. Такое отношение сквозит во всем и приводит к необычным, даже странным с нашей российской точки зрения проявлениям. Например, в 1982 г. в Канаде был принят закон, по которому всякий желающий может получить копию правительственного документа. А в 2007 г. канадские законодатели написали черным по белому, что государство должно защищать тех госслужащих, которые раскрывают информацию

о правонарушениях в государственном аппарате! После этого уже не приходится удивляться тому, что учреждение под названием «Институт государственного управления Канады» занимается не тем, о чем мы могли бы подумать, а изучением удовлетворенности граждан услугами государственного сектора.

Сами канадцы называют все это *культурой прозрачности и подотчетности государства*. Так, по оценке профессора университета Торонто Нила Невита, в канадском обществе за годы действия Закона о доступе к информации (того самого, который принят в 1982 г.) произошло серьезное изменение культуры, особенно среди наиболее образованных граждан. Они проявляют интерес к общественным проблемам, разбираясь в функционировании институтов, осуществляют поиск и систематизацию информации и притом склонны считать, что государственные органы не отвечают требованиям общества¹. Вот это последнее наблюдение особенно примечательно. Профессор Невит не договаривает, так сделаем это за него: знание умножает недовольство! Поэтому-то культура прозрачности так не похожа на идиллию. Какая может быть идиллия, когда государство прозрачно? Когда в любой момент может появиться какой-нибудь бестселлер, наподобие последней книги Дональда Савуа с вызывающим названием «*Премьерские дворы и коллапс подотчетности в Канаде и Объединенном Королевстве*»², и обрушить репутацию госаппаратов двух старых и признанных демократий.

Независимые опросы и отчеты канадских государственных органов показывают, что каждый год применения Закона о доступе к информации дает значительный прирост числа запросов. Что касается СМИ, экспертного сообщества и неправительственных организаций, то они и раньше были нацелены на поиск информации, но теперь все более растет активность бизнес-структур и простых, никем не организованных канадцев. Другими словами, правительство и весь государственный аппарат Канады с каждым годом сталкиваются с гораздо более требовательным и недоверчивым населением. Как верно говорили наши русские пращурь (тоже ведь лесорубы да бортники): «Чем дальше в лес, тем больше дров». Но не будем забегать вперед. Обо всем по порядку.

Конституционная реформа 1982 г.

В начале 70-х гг. XX века правительством либералов были предприняты первые шаги по регулированию права доступа к правительственной информации. Тогда речь шла не о широком доступе, но о доступе для членов парламента. Ди-

¹ См.: *Nevitte N.* Citizen's Values, Information and Democratic Life. March 2001. URL: <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-citizen-e.html#1>.

² См.: *Savoie D. J.* Court government and the collapse accountability in Canada and United Kingdom. Toronto : University of Toronto Press Incorporated, 2008.

рективы, внесенные на обсуждение в парламент, предполагали доступ только к открытым правительственным документам и не обязывали правительство ни раскрывать сведения, ни обосновывать свой отказ. В соседних США уже действовал Закон «О свободе информации» 1966 г. — в сравнении с ним канадские инициативы были весьма лояльны и комфортны для правительства.

В конце 1975 г. состоялись публичные слушания уже более прогрессивно-го проекта закона «Предоставление правительственной информации», по результатам которых парламентская комиссия рекомендовала расширить доступ к правительственным документам для широкой общественности. Закон, однако, так и не был принят — правительство либералов резко возражало против идеи широкого доступа, приводя многочисленные аргументы о нецелесообразности такого подхода.

В 1977 г. Канада принимает Акт об официальных языках, закрепивший официальное двуязычие, включая двуязычие правительственной информации, а в 1978-м был принят Акт о правах человека, который провозглашал равенство возможностей, свободу от дискриминации в федеральном законодательстве¹ и разрешал доступ к правительственной информации, содержащей данные о личной жизни.

Началом формирования канадской системы доступа к официальной информации следует считать 1982 г., когда в едином пакете были приняты два системообразующих закона. *Закон о доступе к информации* (Access to Information Act) предоставлял канадцам право на доступ к информации, которая содержалась в документах, находящихся в распоряжении правительственных органов и учреждений². В то же время *Закон о неприкосновенности частной жизни* (Privacy Act) определил параметры права доступа к информации частного характера³. Оба закона вступили в силу 1 июля 1983 г.

В конституционной истории Канады 1982 г. — это особая веха. В тот год были приняты новая Конституция Канады, формально провозгласившая суверенность и независимость государства от Британской Короны, и канадская Хартия прав и основных свобод, сама являвшаяся конституционным актом. Хартия к фундаментальным правам и свободам отнесла «свободу мысли, убеждений, мнений и их выражения, включая свободу прессы и других коммуникаций» (параграф 2(b) Хартии).

Принятые тогда же законы о доступе к информации и неприкосновенности частной жизни как раз развивали и конкретизировали положения Хартии. Эти законы заложили архитектуру канадской федеральной системы прозрачности государства, учредив новые и наполнив новым содержанием тради-

¹ URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/h-6/index.html>.

² URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/A-1/index.html>.

³ URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/P-21>.

ционные институты. Провинции Канады в свою очередь приняли собственные законодательные акты, регулирующие отношения на региональном и местном уровнях.

Право на доступ к официальной информации

Порядок доступа к официальной информации в Канаде основан на следующих принципах:

- 1) официальная информация должна быть доступна общественности;
- 2) необходимые исключения из права на доступ к официальной информации должны быть сведены к минимуму и конкретизированы;
- 3) отказ в предоставлении доступа к официальной информации должен подвергаться проверке независимым от правительства органом;
- 4) доступ к официальной информации по запросу является одним из средств раскрытия официальной информации для общественности, которое дополняет, а не замещает иные стандартные процессы передачи официальной информации (публикации, размещение информации на интернет-сайтах, консультации и др.);
- 5) правом на доступ к официальной информации обладают канадские граждане, физические и юридические лица, присутствующие в Канаде;
- 6) граждане имеют право получить доступ к персональным данным о себе, находящимся в распоряжении государственных органов, и корректировать такие данные.

Закон о доступе к информации 1982 г. устанавливает право «на доступ к информации, содержащейся в документах, находящихся под контролем правительственных органов» по запросу. Следует обратить внимание на то, что в результате ряда судебных решений Закон считается *квазиконституционным*, в том смысле что он является главенствующим по отношению к положениям других федеральных законов, за исключением конкретных положений о конфиденциальности, перечисленных в Приложении II к Закону.

Закон устанавливает порядок, в соответствии с которым канадские граждане (в Канаде или за рубежом), постоянные жители (согласно определению, данному в Законе об иммиграции), юридические лица, зарегистрированные в Канаде, могут получать доступ к официальной информации, содержащейся в документах. Понятие *документы* включает письма, заметки, доклады, фотографии, кино- и фотопленки, микроформы, планы, рисунки, схемы, карты, аудио- и видеозаписи, машиночитаемые или электронные файлы.

Порядок доступа граждан к персональным данным о себе, собранным государственными органами, регулируется положениями Закона о неприкосновенности частной жизни. Кроме того, в соответствии с Законом о защите частной

информации и документов в электронной форме 2004 г. граждане имеют право доступа и коррекции касающихся них персональных данных, находящихся в распоряжении бизнес-структур, регулируемых федеральным правительством, — таких, например, как телекоммуникационные предприятия и банки.

На уровне провинций действует свое, в ряде случаев специальное законодательство о доступе к информации¹. Например, в провинции Альберта, главном нефтедобывающем регионе страны, приняты Закон о свободе информации и неприкосновенности частной жизни, Закон об информации о здоровье, Закон о защите частной информации.

Исключения из права на доступ к информации

В Законе о доступе к информации формулируются исключения из права на доступ. Так, документы, содержащие информацию о совещаниях министров и рекомендации, представленные кабинету в ходе обсуждений, исключены из сферы действия Закона сроком на 20 лет (затем они становятся открытыми). Именно эта часть Закона подвергалась особой критике. Формулировки, как отмечают канадские эксперты, создают абсолютную привилегию правительства относительно «тайн кабинета» и возможность объявить любой документ «документом кабинета».

Кроме того, под действие Закона не попадают документы, содержащие информацию, защищенную положениями о *конфиденциальности*, приведенными в Приложении II к Закону. Сюда относятся положения о конфиденциальности Закона о подоходном налоге, Закона о регистрации преступлений и преступников, Закона о защите престарелых. На настоящий момент Приложение II содержит 66 положений из 52 федеральных законов (на момент вступления Закона в силу в 1983 г. в Приложении II было 40 положений из 33 законов).

Закон также перечисляет *основания*, исходя из которых государственные органы имеют право отказать в предоставлении информации (пункты 13–19 Закона). Это касается:

¹ Информация, которую вы можете запросить, различается в зависимости от провинции. Вот некоторые примеры. В Ньюфаундленде вы можете запросить результаты опросов общественных мнений, чтобы принять решение частного или коммерческого характера, или материал брифинга, чтобы узнать приоритеты соответствующего министра. Вы можете получить расписание встреч провинциальных государственных служащих, однако содержание их бесед недоступно, дабы, как объясняют, обеспечить «честные дискуссии, которые требуются для разработки эффективных стратегий». Есть возможность получить сводные результаты медицинских тестов. К примеру, доктора могут запросить эту информацию, чтобы получить сведения для своих исследований или чтобы помочь своим пациентам. В Манитобе можно запросить материалы общественных опросов, которые осуществляет провинция и город Виннипег. В Альберте общественная организация здравоохранения «Город здоровья» с 2008 г. выкладывает на своем сайте результаты санитарных осмотров ресторанов.

- информации, раскрытие которой может нанести вред интересам третьих лиц;
- информации, полученной от других уровней власти;
- отношений центр — регионы;
- внешней политики и обороны Канады;
- расследований, связанных с нарушением закона;
- безопасности отдельных лиц;
- экономических интересов Канады;
- информации личного характера;
- информации, относящейся к третьим лицам;
- советов и рекомендаций;
- процедур испытаний и аудита;
- адвокатской тайны;
- запретов, введенных законом.

Следует учитывать, что, помимо перечисленных абсолютных и дискреционных исключений, Закон о доступе к информации не распространяется:

- на материалы музеев и библиотек;
- информацию, хранящуюся в национальных архивах;
- опубликованную информацию;
- информацию, которую можно свободно приобрести.

Также необходимо отметить, что канадским Законом о доступе к информации предусмотрена весьма важная процедура *урегулирования конфликта интересов* при решении вопроса об информации, предоставление которой может затронуть интересы третьей стороны. В случае поступления запроса на информацию, затрагивающую ту или иную компанию, последняя должна быть об этом уведомлена, после чего все три заинтересованные стороны имеют возможность представить свою позицию в судебном порядке.

Запрос на получение информации

Запрос должен подаваться в письменном виде и содержать ссылку на Закон о доступе к информации. В нем должен содержаться достаточный объем сведений, позволяющих опытному сотруднику организации, в которую подается запрос, найти требуемую информацию. Кроме того, необходимо подтверждение об уплате заявительной пошлины в размере \$ 5.

Обратим внимание на отсутствие в Законе требования к заявителю мотивировать свой запрос. Справедливость такого подхода была подтверждена решением Федерального суда Канады, в соответствии с которым правительство обязано отвечать на все запросы, независимо от мотивов, преследуемых заявителями.

Немаловажное дополнение в Закон о доступе к информации было внесено Законом о федеральной подотчетности в 2006 г.¹ (Federal Accountability Act — об этом законе мы еще не раз будем говорить). Закон обязал государственные органы Канады оказывать содействие лицам, запрашивающим информацию:

- прилагать все возможные усилия для того, чтобы помочь заявителю с запросом о предоставлении информации;
- тщательно и исчерпывающе отвечать на запрос;
- предоставлять своевременный доступ к данным в требуемом формате;
- не принимать во внимание личность заявителя.

Ответ на запрос должен быть представлен в течение 30 дней. В особых обстоятельствах этот срок может быть продлен, такое решение может быть обжаловано у комиссара по вопросам информации.

Организация, в которую поступает запрос, может потребовать дополнительной оплаты своих услуг при большом объеме запрашиваемой информации и, соответственно, возросших трудозатрат на поиск и размножение документов. Так, если запрос требует более пяти часов рабочего времени, начинается взиматься дополнительная оплата. Заявитель ставится в известность, и от него требуется согласие. Следует обратить внимание, что речь идет исключительно о предоставлении документов, а не об их анализе.

Многие канадские эксперты (хотя не все) считают обоснованным и сам принцип взимания платы для покрытия дополнительных издержек, и средний размер платы, взимаемой с заявителей на практике. При этом, по мнению эксперта Элизабет Денхам², действующая в Канаде система оплаты неэффективна, поскольку не обеспечивает покрытия программных расходов. Факт финансовой убыточности системы доступа к информации не вызывает сомнений. Другой вопрос, могут ли и должны ли в принципе расходы на предоставление официальной информации по запросам покрываться заявителями. Хотя вопрос об экономичности системы, безусловно, является актуальным.

Затраты на предоставление информации в 2004–2005 гг., \$

Затраты бюджета

Общие затраты	26 365 457
На обработку одного запроса	1067,04

Затраты заявителей

Средства, полученные от заявителей	265 382
Средний размер сбора за запрос	10,74
Во что обходится налогоплательщику один запрос	956,30

¹ URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/F-5.5>.

² См.: *Denham E.* Issues and Options Regarding Fees under the Access to Information Act. URL: <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-fees1-e.html>.

Общей рекомендацией экспертов является изменение прецедента пошлин с целью провести различие между обычными и коммерческими запросами, а также ввести прагматичную оплату для наиболее объемных запросов.

Еще один важный аспект процедуры доступа к информации: Закон о неприкосновенности частной жизни обязывает государственные органы и учреждения охранять анонимность лица, обратившегося с запросом.

Раздел 20 Закона о доступе к информации ограничивает раскрытие находящейся в ведении государственных органов информации третьих лиц с целью оградить этих лиц от возможных проблем. Как указывают Мюррей Ранкин и Катрин Чапмен¹, такие исключения делятся на две категории: исключения, касающиеся информации, вред от раскрытия которой очевиден (производственные секреты, конфиденциальная финансовая, коммерческая, научная и техническая информация), и исключения, основанные на предполагаемом вреде от раскрытия информации (финансовые потери, нанесение вреда конкурентоспособности).

Закон предусматривает создание в каждом государственном органе должности *координатора по вопросам доступа к информации*, который получает запросы и ответствен за предоставление ответа на каждый запрос. Координатор (или один из сотрудников его аппарата) связывается с лицом, подавшим запрос, с организацией, которая предположительно располагает запрашиваемой информацией, а также с любой другой стороной по мере необходимости. По ходу обработки запроса координатор может обращаться к заявителю для обсуждения срока предоставления информации и размеров оплаты.

Адрес координатора по вопросам доступа к информации каждого государственного органа, подпадающего под действие Закона о доступе к информации, указан на специальном правительственном информационном ресурсе Info Source.

Кто обязан предоставлять информацию

Канадский Закон о доступе к информации не распространяется на законодательную и судебную ветви власти — он действует в отношении *органов исполнительной власти, государственных учреждений и корпораций*. В Приложении I к Закону дается их полный перечень. По поводу включения тех или иных органов в сферу действия Закона всегда возникали споры. При этом активно обсуждается само понятие «государственная структура (учреждение)». Отметим, что со временем в Канаде возобладал и получил законодательное закреп-

¹ См.: Rankin M., Chapman K. Third Party Provisions.
URL: <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-thirdparty1-e.html>.

ление достаточно широкий подход к пониманию объектов действия Закона о доступе к информации — как *органов, выполняющих государственные функции или использующих средства налогоплательщиков*.

Канадские эксперты практически едины в понимании необходимости расширения перечня *государственных корпораций*, подпадающих под действие Закона. В этой связи подчеркивается важность разработки четких критериев для отнесения госкорпораций к этому перечню¹. В то же время большинство канадских экспертов сходятся во мнении, что парламент и суды должны оставаться за пределами действия Закона о доступе к информации.

В настоящее время перечень, указанный в Приложении I к Закону о доступе к информации, включает 19 министерств и 143 иные организации, которые наделены функциями органов исполнительной власти. С 2007 г. действие Закона стало распространяться на *государственные («коронные») корпорации*, их дочерние предприятия, а также фонды, созданные в соответствии с федеральным законодательством. Кроме того, учитывая настоятельные рекомендации экспертного сообщества, в сферу действия Закона о доступе к информации были включены чиновники *Аппарата парламента*².

В связи с расширением перечня органов, подпадающих под действие Закона о доступе к информации, и включением в него госкорпораций канадская система доступа к информации столкнулась с новой проблемой. Госкорпорации оказались не готовы к тому, чтобы своевременно справиться с объемом поступивших запросов. В парламентском отчете Комиссара по вопросам доступа к информации за 2007/08 отчетный год возникшая проблема право-

¹ См.: Bertram J. The Scope of The Access to Information Act — Developing consistent criteria for decisions respecting institutions. URL: http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-scope_atia-e.html.

² Закон о федеральной подотчетности 2006 г. расширил перечень подпадающих под действие Закона о доступе к информации государственных структур и одновременно четко сформулировал исключения для каждой категории новых объектов Закона. Так, для семи государственных корпораций: Postes Canada (Почтовая связь Канады), VIA Rail (Железные дороги Канады), la Société Radio-Canada (Радио Канады), Énergie atomique du Canada (Атомная энергия Канады), Exportation et développement Canada (Экспорт и развитие Канады), Centre national des Arts (Национальный центр искусств) и Office d'investissement des régimes de pension du secteur public (Агентство по инвестициям в пенсионные режимы государственных учреждений) — исключения составляют профессиональные тайны или финансовые, коммерческие, научные и технические данные третьей стороны. Кроме того, под исключение подпадает информация вещательных программ и журналистских источников.

В отношении семи полномочных представителей и высокопоставленных руководителей парламента и их аппаратов: комиссара по информации, комиссара по защите частной жизни, комиссара по официальному языкам, председателя избиркома, главного ревизора, комиссара по проверке честности сотрудников правительственных учреждений и комиссара по лоббированию — также было сформулировано обязательное исключение в предоставлении этими контрольно-надзорными органами информации по запросу. Исключение составила информация, полученная во время расследований, проверок или аудитов.

В отношении трех фондов, созданных на основании федерального статута: Канадского фонда инноваций, Канадского фонда по технологической поддержке долговременного развития и Канадского фонда студенческих стипендий текущего тысячелетия, были внесены законодательные поправки, определяющие понятие «глава организации», позволяющее определить ответственное лицо по Закону о доступе к информации даже в случае, если эта должность не замещена.

применения рассмотрена на примере Канадской вещательной корпорации СВС¹, на которую с сентября 2007 г. распространилось действие Закона о доступе к информации. В течение первых трех месяцев СВС получила сотни запросов и не смогла ответить на все за установленный законом срок в 30 дней. СВС обращалась за консультациями, как лучше организовать процесс, усилила работу своего Информационного офиса и наняла дополнительных сотрудников, но справиться в срок с накопившимися запросами не смогла. В Офис комиссара поступило 536 жалоб за шесть месяцев. Практически все жалобы были связаны с задержкой ответа на запрос, лишь некоторые касались продления срока рассмотрения запроса, оплаты услуги, отсутствия информации по запросу. В преобладающем большинстве жалобы были признаны комиссаром обоснованными. Корпорация обещала наладить процесс и ответить на все поступившие запросы настолько скоро, насколько это возможно. Постепенно все жалобы были удовлетворены корпорацией при поддержке Офиса комиссара, который в данном случае выполнял *функцию медиатора* между заявителями и корпорацией.

Как обеспечивается доступ к информации

Руководители федеральных государственных структур обязаны обеспечить соблюдение подчиненными им органами и организациями Закона о доступе к информации. В каждом органе государственной власти и каждой государственной структуре, подпадающей под действие Закона, имеется, как уже было сказано, должность *координатора по вопросам доступа к информации*. В компетенцию такого координатора входят следующие полномочия:

- обрабатывать запросы на получение информации;
- помогать соблюдать положения Закона о доступе к информации;
- внедрять практики и процедуры, разработанные самим органом;
- вести мониторинг применения соответствующих практик.

Руководитель государственного органа несет ответственность перед парламентом за выполнение координатором делегированных ему полномочий и за применение государственным органом законодательства о доступе к информации.

В Канаде три ключевых органа относятся к так называемым центральным органам управления: Бюро Тайного совета, Министерство финансов и Совет Казначейства. Два из них — Бюро Тайного совета и Совет Казначейства в ли-

¹ Канадская вещательная корпорация (СВС) является национальной общедоступной телевизионной и радиотранслирующей компанией. Она была создана 2 ноября 1936 г. Вещание ведется на английском, французском и восьми языках коренных народов Канады.

це Секретариата Совета Казначейства — отвечают за применение законодательства, функционирование и развитие системы доступа к информации в части деятельности органов государственной власти и иных субъектов, подпадающих под действие Закона.

*Бюро Тайного совета*¹ вправе объявить, что информация является «закрытой информацией кабинета» и не подпадает под действие Закона о доступе к информации. Этот центральный орган управления готовит меморандумы для кабинета, а также материалы для разработки законопроектов. Рассматривает документы, представляемые Советом Казначейства.

Совет Казначейства имеет статус комитета кабинета. Он выполняет функции управляющего совета правительства, осуществляющего контроль за административными и бюджетными процессами (включая мониторинг программ и их оценку, контроль систем отчетности). При нем действует Секретариат, занимающийся вопросами государственной службы. В системе доступа к информации *Секретариат Совета Казначейства*²:

- издает руководящие принципы и директивы относительно исполнения Закона и подзаконных актов, обязательные для исполнения всеми правительственными органами³;
- контролирует применение Закона, подзаконных актов и руководящих принципов всеми правительственными органами;
- определяет содержание ежегодного отчета парламенту⁴;
- направляет усилия специалистов-практиков, занимающихся вопросами доступа к информации;
- издает ежегодные публикации с отчетами о действиях организаций, судебной практике и обзорами документов, хранящихся в организациях.

..... *Врезка 3*

Info Source

В рамках программ доступа к информации и неприкосновенности частной жизни был разработан специальный интернет-ресурс «*Информационный источник*» (*Info Source*)⁵, за функционирование которого отвечает Секрета-

¹ URL: <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng>.

² URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/>

³ Ключевые параметры управления информацией, ее учета, хранения и уничтожения определены в документах «*Политика в отношении управления информацией, находящейся в распоряжении органов государственной власти*» — Policy on information management (URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12742>) и «*Политика в отношении безопасности*» — Defence policy (URL: http://www.forces.gc.ca/site/reports/dps/index_e.asp).

⁴ Закон Канады 2006 г. о федеральной подотчетности обязал Секретариат Совета Казначейства собирать ежегодную статистику всех государственных структур, подпадающих под действие Закона о доступе к информации, на предмет соблюдения ими положений законодательства о доступе к информации.

⁵ URL: <http://infosource.gc.ca/index-eng.asp>.

риат Совета Казначейства. Этот официальный информационный ресурс помогает канадцам знать и осуществлять свои права, предусмотренные Законом о доступе к информации и Законом о неприкосновенности частной жизни. На сайте потребителям предоставляется информация относительно порядка подачи запроса, сообщаются контактные сведения о координаторах во всех органах и организациях, включенных в сферу действия указанных выше законов.

«Информационный источник» содержит четыре основных раздела публикаций.

В разделе «*Источники информации федерального правительства*» дается информация о функциях, программах, мероприятиях, проводимых органами федерального правительства, которые подпадают под действие Закона о доступе к информации и Закона о неприкосновенности частной жизни. Также в раздел включены официальные источники, из которых граждане и федеральные государственные служащие могут получить информацию о себе.

Раздел «*Источники информации о государственных служащих*» предназначен только для чиновников. Содержащаяся в нем информация о действующих и бывших сотрудниках федерального правительства и его органов дает возможность госслужащим узнавать сведения о себе, находящиеся в распоряжении органов федерального правительства.

Следующий раздел «*Бюллетень — статистические отчеты*» содержит ежегодную статистику о доступе к информации и запросах, касающихся частной жизни, начиная с 1996—1997 гг. Кроме того, в «Бюллетене» представлена сводная статистика с 1983 г., года вступления в силу законов о доступе к информации и неприкосновенности частной жизни.

В последнем разделе «*Бюллетень — краткое описание дел, рассматриваемых Федеральным судом*» даются ежегодные отчеты о судебных делах, связанных с применением Закона о доступе к информации и Закона о неприкосновенности частной жизни.

Свою роль в системе доступа к информации играет *Министерство юстиции*¹, которое, в частности:

- дает юридические консультации организациям по вопросам, относящимся к Закону о доступе к информации;
- представляет государственные органы в судах при разбирательстве дел, связанных с раскрытием информации;
- готовит поправки к законодательству.

В свою очередь, *Управление библиотек и архивов Канады*² устанавливает правила и сроки хранения и списания документов, содержащих корпоративную информацию и хранящихся в государственных органах. Необходимо отметить, что корпоративная информация не может быть уничтожена без разрешения, выдаваемого главным архивариусом.

¹ URL: <http://laws.justice.gc.ca>.

² URL: <http://www.collectionscanada.gc.ca/index-e.html>.

Нет доступа без контроля

Парламент

Как известно, Канада придерживается Вестминстерской модели парламентарной демократии с ответственностью кабинета и солидарностью относительно исполнительных решений при традиционно сильном парламентском контроле. Поэтому неудивительно, что именно парламент контролирует применение законодательства и работу основных государственных институтов в системе доступа к информации. Специально для реализации этих контрольных функций создана должность *Комиссара по вопросам доступа к информации* (формально его назначает генерал-губернатор Канады, но он не может сделать этого без резолюции Сената и Палаты общин). В соответствии с Законом о доступе к информации комиссар ежегодно представляет парламенту отчет о ситуации с жалобами в рамках программы доступа к информации. В свою очередь, Бюро Тайного совета — центральный орган исполнительной власти Канады — также представляет парламенту свой отчет по вопросам применения законов о доступе к информации и неприкосновенности частной жизни.

В 2004 г. был создан новый *парламентский Комитет по доступу к информации, защите сведений личного характера и этике*, который обладает статусом постоянного комитета парламента. Нужно иметь в виду, что в Канаде нет традиции функционирования в парламенте большого числа постоянных комитетов, к которым приписаны все депутаты. Создание специального парламентского комитета еще раз показывает, сколь большое значение канадцы придают вопросам транспарентности государства. Интересен перечень полномочий Комитета по доступу к информации, приведенный в Регламенте¹ Палаты общин:

- 1) изучение эффективности, управления, деятельности, а также планов мероприятий и расходования средств комиссара по делам информации и представление докладов по этой теме;
- 2) изучение эффективности, управления, деятельности, а также планов мероприятий и расходования средств комиссара по защите частной жизни и представление докладов по этой теме;
- 3) изучение эффективности, управления, деятельности, а также планов мероприятий и расходования средств комиссара по этике и представление докладов по этой теме;
- 4) изучение докладов комиссара по делам информации, комиссара по за-

¹ Регламент Палаты общин парламента Канады (Standing orders of the House of Commons) см.: <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/chap13-e.htm>.

щите частной жизни и комиссара по этике с точки зрения государственных функций, возложенных на них в силу Закона о парламенте Канады, а также докладов, представляемых согласно Закону о регистрации лоббистов, которые должны регулярно поступать в Комитет после их передачи в президиум, представление докладов по этой теме;

- 5) совместно с другими комитетами изучение всех законопроектов, федеральных подзаконных актов и положений Регламента, имеющих отношение к доступу к информации или защите сведений личного характера о гражданах Канады или к этическим нормам, которые должны соблюдаться лицами, наделенными государственной властью;
- 6) внесение инициативных предложений, касающихся доступа к информации и защите сведений личного характера для всех слоев канадского общества, а также этических норм, соблюдение которых требуется от лиц, наделенных государственной властью; развитие этих инициатив, контроль за их претворением в жизнь и оценка, а также любые другие вопросы, которые, при необходимости, Палата направляет в данный постоянный комитет для рассмотрения.

Следует подчеркнуть, что развернувшаяся в последние годы широкая общественная дискуссия по вопросам ревизии законодательства Канады о доступе к информации и внесение новых законодательных инициатив о федеральной подотчетности непосредственно связаны с активной позицией профильного парламентского комитета.

Комиссар по вопросам доступа к информации

Этот важнейший институт¹ транспарентности власти был учрежден Законом о доступе к информации 1982 г. Здесь необходимо пояснить, что в Канаде существует традиционная практика создания специализированных правозащитных государственных органов — парламентских уполномоченных (в Канаде их именуют комиссарами)². Эти государственные институты учреждаются специальными парламентскими актами с целью обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина органами публичной власти, а также организациями и учреждениями, оказывающими публичные услуги.

Комиссар по доступу к информации является должностным лицом парламента, Закон наделяет его полномочиями расследовать жалобы, связанные с нарушением права на доступ к информации. Комиссар готовит ежегодные

¹ Об Office of the Information Commissioner см.: <http://www.infocom.gc.ca/>.

² Например, канадский комиссар по защите частной жизни, комиссар по этике федерального парламента Канады, комиссар по правам человека и др.

и специальные отчеты для парламента о результативности программы доступа к информации¹.

Лицо, подавшее запрос и не удовлетворенное ответом, имеет право обратиться к комиссару по вопросам доступа к информации с жалобой на действия государственного органа или организации, получившей запрос. Только после завершения расследования, проводимого комиссаром по жалобе, допускается обращение заявителя в суд.

Парламентский комиссар по доступу к информации обладает широкими полномочиями по расследованию вопросов, связанных с решениями правительственных органов относительно доступа к информации, но без права отменять такие решения. Комиссар должен расследовать все жалобы, независимо от того, с какой целью они были поданы. Комиссар проводит расследование и представляет свой отчет руководителю соответствующей организации. В отчете по результатам расследования жалобы комиссар либо рекомендует государственному органу открыть информацию, либо подтверждает правомерность отказа в предоставлении информации.

Следует иметь в виду, что генеральный прокурор Канады вправе выдавать распоряжение, запрещающее проведение расследования комиссаром в отношении информации, полученной конфиденциальным путем от «иностранного субъекта», или с целью защиты интересов национальной безопасности. Это изменение в Закон о доступе к информации было внесено сразу же после терактов 11 сентября 2001 г. в США.

Интересно, что парламентский уполномоченный по доступу к информации обладает рядом полномочий судьи федерального суда: вызывать свидетелей и снимать показания, приводить к присяге. Комиссар наделен правом доступа в помещения федеральных органов, подпадающих под действие Закона о доступе, и правом ознакомления с их документами при проведении расследования. Однако он не может обязать федеральный орган раскрыть информацию — решения комиссара носят только рекомендательный характер.

Суды

Если заявитель не согласен с решением Комиссара, признавшего жалобу необоснованной, он вправе обратиться в Федеральный суд Канады. Раздел 41

¹ В Канаде отчеты представляются за фискальный год (с 1 апреля по 31 марта). См., например, доклады комиссара по доступу к информации за последние шесть лет: доклад 2007/08 (<http://www.infocom.gc.ca/reports/2007-2008c4-e.asp>); доклад 2006/07 (http://www.infocom.gc.ca/reports/pdf/oic06_07E.PDF); доклад 2005/06 (http://www.infocom.gc.ca/reports/pdf/oic05_06E.PDF); доклад 2004/05 (http://www.infocom.gc.ca/reports/pdf/oic04_05E.PDF); доклад 2003/04 (http://www.infocom.gc.ca/reports/pdf/oic03_04E.PDF); доклад 2002/03 (http://www.infocom.gc.ca/reports/pdf/oic02_03E.PDF).

Закона о доступе к информации устанавливает 45-дневный срок с момента получения заявителем результатов рассмотрения комиссаром жалобы, в течение которого он может обратиться в суд. По усмотрению суда этот срок может быть продлен.

Комиссар может и сам обращаться в суд в течение тех же 45 дней с целью пересмотра отказа государственных органов в предоставлении информации, но при соблюдении двух условий: во-первых, если комиссар проводил расследование по данному делу; во-вторых, если заявитель дает согласие на судебные действия Комиссара.

Федеральный суд Канады выносит решения по вопросам отказа в выдаче информации государственными органами. Обращения в суд допускаются только после завершения расследований, проводимых комиссаром по вопросам информации. Следующая обеспечивающая независимое рассмотрение вопроса судебная инстанция — Федеральный апелляционный суд. Последней юридической инстанцией по делам, относящимся к сокрытию информации государственными органами, для всех физических и юридических лиц является Верховный суд Канады.

Запросы и жалобы

Статистика запросов в соответствии с Законом о доступе к информации свидетельствует о ежегодном росте их количества. Так, в 2000/01 г. федеральные органы власти получили 20 789 запросов, что на 64% больше, чем в 1995/96 г. В 2007/08 г. было зафиксировано уже более 31 тыс. запросов. Данные о соотношении запросов, подаваемых основными группами пользователей, приведены в табл. 1.

Таблица 1. Активность основных категорий заявителей, %

Категория заявителей	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Бизнес	47,2	49,0	44,1	41,9
Граждане	32,6	33,4	32,4	34,2
СМИ	10,6	9,0	12,4	14,0
Научные круги	1,2	1,4	1,0	0,8
Другие, в том числе члены парламента и неправительственные организации	8,4	7,3	10,0	9,1

Как видим, наиболее активно используют право доступа к информации представители *бизнеса* — 41,9% всех запросов: в 2000-х гг. на бизнес приходилось от 42 до 49% всех запросов. Отличительной особенностью Канады является высокий уровень активности индивидуальных заявителей, который свидетельствует о том, что Закон о доступе к информации действительно востребован населением.

Запросы на доступ к информации в 2007/08 г. направлялись в следующие федеральные органы и в следующем объеме (%):

Министерство по делам гражданства и иммиграции	36,9
Канадское агентство по налогам	6,1
Министерство обороны	5,7
Канадская королевская конная полиция	5,4
Министерство транспорта	3,9
Министерство здравоохранения	3,7
Канадское агентство пограничных служб	3,3
Министерство иностранных дел и международной торговли	2,4
Бюро Тайного совета	2,2
Министерство охраны окружающей среды	2,1
Другие организации	28,1

За 2007/08 г. в Офис Комиссара по вопросам доступа к информации было направлено 2387 жалобы. Выделяются три основные категории жалоб: административные жалобы; жалобы, связанные с отказом в предоставлении информации, и жалобы, касающиеся конфиденциальной информации кабинета.

Административные жалобы чаще всего касаются:

- увеличения срока рассмотрения (орган продлевает сроки рассмотрения запроса);
- задержки с ответом (орган не соблюдает предписанные Законом сроки ответа на запрос);
- оплаты услуги (орган запрашивает необоснованную сумму за предоставление информации);
- доступа к записям, когда орган не позволяет заявителю предварительно изучить информацию;
- языка материалов, когда орган не дает возможность заявителю получить информацию на его официальном языке;
- альтернативных способов подачи информации (орган отказывает в особом обращении людям с нарушениями работы нервной системы).

Жалобы на *отказ в информации* обычно касаются:

- случаев, когда, согласно Закону, орган вправе не выдавать информацию, если она гарантирует чью-то безопасность или раскрывает личную информацию;
- неполного ответа, когда орган предоставляет не всю возможную информацию, которая требуется по запросу;
- отсутствия информации — орган не обнаружил материалов, которые соответствуют запросу;
- отказов в предоставлении ранее обнародованной информации.

Жалобы на отказ в предоставлении информации на том основании, что она содержит *конфиденциальные данные кабинета*, — это самый тяжелый случай. Такие жалобы, если Комиссар встает на сторону заявителя и полагает неправомерным отнесение запрошенной информации к предусмотренному Законом исключению из права на доступ, требуют долгих разбирательств, в том числе судебных.

Соотношение жалоб, выделенных по указанным категориям, можно увидеть на рис. 1.

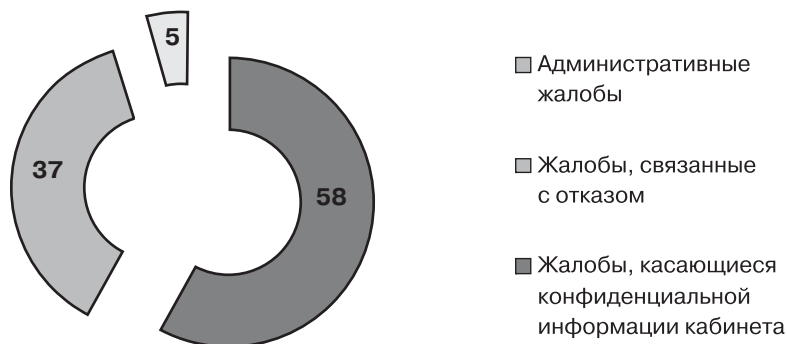


Рис. 1. Категории жалоб, поступивших в 2007/08 г., %

Отчет Комиссара по вопросам информации за 2008 г. фиксирует, что чаще всего причиной обращения является несоблюдение государственной структурой сроков предоставления ответа. Федеральные органы обязаны предоставить ответ в течение 30 дней, но в ряде случаев этот срок увеличивается — например, когда необходимо изучить большое количество материалов, обратиться к другим организациям за помощью или проинформировать третьих лиц о предоставлении информации.

Статистика за 2007/08 фискальный год показывает существенное увеличение потока жалоб, поступающих в Офис Комиссара (на 80% по сравнению с 2006/07 г.). В этом году Комиссару поступили жалобы на следующие государственные органы и корпорации Канады и в следующем количестве:

Канадская телевизионная корпорация	536
Департамент национальной безопасности	256
Офис Тайного совета	239
Королевская конная полиция	134
Департамент государственных сборов	123

Департамент иностранных дел и международной торговли	102
Агентство пограничных служб	71
Министерство общественной безопасности	63
Министерство по гражданским делам и иммиграции	60
Служба исправительных работ	56
Министерство здравоохранения	56
Министерство общественных работ и служб	53
Департамент юстиции	50
Департамент финансов	47
Министерство транспорта	41
Другие	500
Всего:	2387

Как работает Комиссар и его Офис

Согласно официальному статусу Комиссар по вопросам доступа к информации — это омбудсмен и офицер парламента¹. Срок пребывания в должности Комиссара — семь лет, однако Закон разрешает генерал-губернатору Канады отстранить Комиссара от должности в любое время по распоряжению Сената или Палаты общин (раздел 54 Закона). В определенных случаях Закон предусматривает возможность временного назначения на должность Комиссара².

В соответствии с Законом Комиссар не должен возглавлять какой-либо другой государственный орган или учреждение за вознаграждение либо иметь любую другую оплачиваемую работу. Зарботная плата Комиссара по Закону приравнивается к зарплате судьи федерального суда, кроме судьи Верховного суда, а также он имеет право на компенсацию транспортных и жилищных расходов, связанных с выполнением прямых обязанностей по Закону. В отношении Комиссара применяются положения Закона о пенсионном страховании государственных служащих, за исключением положения о сроке службы.

Поддержку в работе Комиссару призван оказывать его Офис — независимый орган, учрежденный Законом о доступе к информации. Офис Комиссара по вопросам доступа к информации имеет четыре подразделения:

- подразделение разрешения жалоб и соблюдения обязательств;
- подразделение по установлению связей;

¹ Например, сегодняшний, четвертый по счету, Комиссар по вопросам доступа к информации, Роберт Марло, до своего избрания парламентским уполномоченным 31 год служил чиновником в парламенте.

² В случае отсутствия или нетрудоспособности Комиссара или если данная позиция свободна, Генерал-губернатор может назначить квалифицированного специалиста возглавить Офис на период не более шести месяцев.

- подразделение юридических служб;
- подразделение по работе с персоналом.

Законом о доступе к информации от комиссара требуется рассмотрение всех полученных им жалоб. Конкретный срок рассмотрения не установлен. В парламентских отчетах комиссара за 2006/07 и 2007/08 гг. приведены данные о времени, затрачиваемом на обработку жалобы, разбирательство и вынесение решение по ней. Относительно быстро, в срок от шести месяцев до года, удастся разобраться с административными жалобами. Рассмотрение жалоб, связанных с отказом в предоставлении «документов кабинета» или иной «конфиденциальной» информации, занимает значительно больше времени: от шести месяцев до двух лет и более.

По итогам разбора жалобы ей присваивается определенный статус:

- *разрешенная*, когда жалоба удовлетворена и орган, учтя мнение комиссара, предоставил информацию заявителю;
- *необоснованная*, когда у жалобы нет оснований, а государственный орган действует корректно;
- *неразрешенная*, когда рекомендация комиссара предоставить заявителю информацию отклонена государственным органом. В этом случае комиссар или податель жалобы могут обратиться в суд.

Главные направления деятельности комиссара определены Законом — это рассмотрение жалоб заявителей и подготовка доклада парламенту. Комиссар Джон Рид 10 лет назад ввел новый вид деятельности: он начал готовить так называемые ежегодные отчетные бланки по федеральным институтам, подпадающим под действие Закона о доступе к информации, — в этих бланках комиссар оценивает соответствие деятельности госоргана Закону о доступе к информации. В настоящее время отчетные бланки, а также конкретные рекомендации комиссара для госорганов представляются не в конце, а в середине отчетного года, чтобы госорган мог своевременно исправить ситуацию, не доводя дела до критики в итоговом докладе комиссара парламенту. Подобная экспертиза комиссара распространяется, конечно, не на весь перечень указанных в Законе организаций. Для экспертизы выбираются организации, на действия которых комиссару поступали неоднократные жалобы в предыдущем году. «Негативный список» организаций, по которым на следующий год комиссар будет проводить оценку и представлять отчетные бланки с рекомендациями, объявляется в ежегодном парламентском докладе комиссара. Так, на 2008/09 г. в «черный список» комиссара по доступу к информации попали следующие федеральные институты:

- Канадское агентство пограничной службы;
- Департамент иностранных дел и международной торговли;
- Департамент юстиции Канады;
- Департамент национальной безопасности;

- Министерство здравоохранения Канады;
- Министерство по делам библиотек и архивов Канады;
- Министерство природных ресурсов Канады;
- Офис Тайного совета;
- Министерство общественных работ и служб правительства;
- Королевская конная полиция Канады.

Факт попадания, особенно повторного занесения, в «негативный список» комиссара по доступу к информации сопряжен с риском для репутации госоргана и его руководителя. Большинство ведомств, которые попали в картотеку комиссара, в последующие годы существенно улучшили процедуру работы с запросами.

Значение института парламентского уполномоченного для системы доступа к информации невозможно переоценить. Однако в последнее время качество работы этого ключевого института стало вызывать все больше нареканий. В числе причин недовольства работой комиссара, как правило, называются большое число затянувшихся дел, неквалифицированный персонал, отставание в технологиях. В 2007/08 фискальном году в сферу действия Закона о доступе к информации были включены дополнительно 70 учреждений, в том числе такие крупнейшие, как телевещательная корпорация СВС и Почта Канады. Это, естественно, сказалось и на объеме апелляций. К концу 2008 г., как свидетельствовал отчет комиссара за 2007/08 г., около 85% дел оставались незавершенными. Затор из незакрытых жалоб и растущий поток новых потребовали от комиссара экстраординарных усилий и публичного обещания, что все недоработки будут ликвидированы к концу 2009/10 отчетного года.

В 2007 г. на самого парламентского комиссара и его Офис было распространено действие Закона о доступе к информации. При этом возник законодательно не урегулированный вопрос: если у заявителя возникнет претензия к комиссару либо его сотрудникам, то куда следует направить жалобу? В результате для предотвращения конфликта интересов и разбора таких жалоб был назначен *специальный комиссар по информации*, который рассматривает жалобы на парламентского комиссара. За 2007/08 г. специальному комиссару было подано семь жалоб, из них только две были признаны необоснованными.

В свою очередь, различные правительственные учреждения за последние несколько лет подали 29 судебных исков против комиссара по доступу к информации, цель которых заключалась в ограничении его полномочий по ведению расследований. В результате судами был вынесен ряд решений, подтверждающих де-юре и расширяющих де-факто полномочия комиссара рассматривать спорные вопросы и настаивать (давать свои рекомендации, обращаться в суд) на раскрытии и предоставлении правительственной информации.

В июле 2002 г. Верховный суд постановил, что решения правительства об отказе в предоставлении «документов кабинета» могут быть с целью под-

тверждения их правомочности рассмотрены судами, а также другими органами, включая комиссара по информации¹. Данное решение подтвердило право Комиссара получать для расследования жалоб те самые документы, которые правительством объявлены «документами кабинета» и на этом основании засекречены.

После указанного решения Верховного суда, в феврале 2003 г. Федеральный апелляционный суд постановил, что документы, предназначенные для правительственных обсуждений и содержащие исходную информацию, анализ проблем и варианты стратегии, *могут* раскрываться после принятия официального решения по обсуждавшемуся вопросу².

Как показывают отчеты комиссаров по доступу к информации за 2002/03, 2003/04, 2004/05, 2005/06, 2006/07 гг., суды, как правило, поддерживают решения, принятые парламентским комиссаром. Вот характерный пример — недавнее (2007/08 г.) дело, касающееся сведений о переписи населения для подтверждения права на землю коренных народов Канады.

Запрос на предоставление данных переписи был подан в Министерство статистики Канады Советом трех племен алгонквинов, которым эта информация была нужна для подтверждения своих прав на землю (Корона требует доказательства членства племен в Совете и их проживания на своих землях). Запрос был отклонен. Жалоба индейцев поступила на рассмотрение к парламентскому комиссару, который рекомендовал раскрыть запрашиваемую информацию, но и после этого данные переписи индейцам представлены не были.

Федеральный суд постановил раскрыть информацию с условием, что заявитель сохранит конфиденциальность персональных данных людей, не принадлежащих к коренным народам. Федеральный апелляционный суд поддержал решение Федерального суда³. Таким образом, рекомендация Комиссара по вопросам доступа к информации получила судебную поддержку. Комиссар Роберт Марло продолжал следить за процессом до тех пор, пока Министерство статистики Канады не предоставило под судебным принуждением требуемые сведения. Благодаря участию Комиссара племена получили необходимую информацию и подтвердили свои права на землю.

Многие канадские эксперты высказываются за расширение компетенции Комиссара по вопросам доступа к информации. Барбара Макисаак отмечает, что контрольные полномочия Комиссара можно усилить, предусмотрев для него в Законе дополнительно посреднические функции, функции монито-

¹ См. Дело 2002 SCC 57 / 11 июля 2002 г.
URL: <http://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/2002/2002scc57/2002scc57.html>.

² См. Дело 2003 FCA 68 / 7 февраля 2003 г.
URL: <http://www.canlii.org/en/ca/fca/doc/2003/2003fca68/2003fca68.htm>.

³ См. Дело 2007 FCA 212 / 1 июня 2007 г.
URL: <http://decisions.fca-caf.gc.ca/en/2007/2007fca212/2007fca212.html>.

ринга исполнения Закона, обучения вопросам доступа к информации¹. Другие исследователи считают, что было бы целесообразно наделить Комиссара полномочиями третейского судьи. Тогда Комиссар, обладая правом принимать решения по раскрытию информации, за каждое принятое решение будет нести ответственность и его статус во взаимоотношениях с госорганами будет совершенно другим — с ним просто невозможно будет не считаться. Заметим, что на уровне канадских провинций комиссары по вопросам доступа к информации, как правило, обладают статусом третейского судьи. И весьма примечательно, что Специальная комиссия по вопросам доступа к информации и разработке рекомендаций для законодательных и исполнительных органов, проводившая в 2001/02 г. аудит канадской системы доступа к информации, пришла к выводу, что модель третейского судьи в провинциях работает лучше, чем федеральная модель комиссара.

Сегодня решения федерального Комиссара по раскрытию информации носят исключительно рекомендательный характер. Однако практика публичного отстаивания Комиссаром независимой от мнения госаппарата позиции, включая участие в суде на стороне заявителя, создает исполнителям органам неудобства и риски, требуя от них быть более аккуратными в обработке запросов и хорошо взвешивать аргументы при отказе заявителю. Поэтому отношение к парламентскому уполномоченному у высокопоставленных канадских госслужащих далеко не дружелюбное. Как свидетельствует Дональд Савуа, напряженность между правительством и Комиссаром по вопросам доступа к информации вылилась не только в судебные разбирательства, но и в попытки со стороны правительства жестко контролировать бюджет Офиса Комиссара с целью понизить эффективность его работы². Транспарентность государства не дается легко никому, противостояние в Оттаве продолжается.

Как темнят канадские чиновники

Канадские эксперты приводят показательные примеры того, как чиновники приспособляются и стараются на практике минимизировать воздействие Закона о доступе к информации. Аласдер Робертс, например, рассказывает, что правительственные служащие предупреждают Офис премьер-министра о политически *деликатных* запросах. Обычно эти запросы приходят от СМИ и парламента и касаются стратегических дебатов или расходов, связанных с поездками государственных служащих. Одной из «стратегий» работы с дели-

¹ См.: *McIsaac B.* The Information Commissioner Investigative Powers and Procedures. URL: <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-investigation/lexec-e.html>

² См.: *Savoie D.J.* Op. cit. P. 287.

катными запросами считается задержка с ответом или препятствование скорому ответу. А. Робертс констатирует, что «промедление особенно чувствительно для журналистов, членов Парламента или других представителей партий. Новости меняют одна другую в определенном ритме, поэтому долго оставаться актуальной проблема не может, и на ее место придет другая»¹. Судя по статистике жалоб, направленных комиссару по вопросам информации за 2007/08 г., задержка ответа на запрос действительно стала основной проблемой обеспечения порядка доступа к информации.

Д. Савау приводит еще один распространенный и очень простой способ для бюрократии уменьшить свои трудозатраты и политические риски от воздействия Закона о доступе к информации: не записывать все на бумагу. Такой способ, говорит он, хорошо работает как в Канаде, так и в Великобритании. Политики и государственные служащие принимают важные решения, мало либо ничего не фиксируя на бумаге. Приведенные автором примеры впечатляют. Так, бывший премьер-министр Великобритании Тони Блэр обсуждал вопрос об участии в войне в Ираке, показывая презентации в Powerpoint. А премьер-министр Канады Стивен Харпер распорядился, чтобы государственные служащие осуществляли рабочие коммуникации устно — в целях сокращения расходов, конечно².

Небезынтересны приведенные Д. Савау свидетельства канадских чиновников из центральных агентств и линейных департаментов о произошедшей аберрации в практике делопроизводства. Если первоначально законодательство по доступу к информации заставило чиновников четко и отлаженно переносить свои мысли и рекомендации на бумагу, то сейчас ситуация поменялась — дело дошло до того, что правительство ориентирует государственных служащих не фиксировать все на бумаге. Под благим предлогом сокращения государственных расходов чиновники получили инструкцию всю работу осуществлять устно. А устное общение, рекомендации, предложения, как известно, не подпадают под действие Закона о доступе к информации. Прочитав замечательное признание одного из чиновников: «Если раньше ничто не двигалось в Правительстве, пока не было изложено на бумаге, то сейчас ситуация абсолютно обратная»³.

Д. Савау фиксирует крайне опасную тенденцию в управлении информацией на государственной службе, которая подрывает право граждан на доступ к официальной информации и возможность общества эффективно контролировать госаппарат. В этой связи стоит прислушаться к мнению респондента, которого автор представляет как члена британского парламента, а в прош-

¹ *Roberts A. S. Spin Control and Freedom of information: Lessons for the United Kingdom from Canada // Public Administration 82, 2(2005):4. P. 8, 9, 13.*

² *Savoie D. J. Op. cit. P. 287.*

³ *Ibid. P. 160–162.*

лом министра кабинета Маргарет Тэтчер. По оценке этого сведущего и хорошо понимающего, о чем идет речь, эксперта, отсутствие записей ведет к «плохому правительству», потому как разработчики стратегий не будут иметь необходимой информации на равных основаниях, и «разрушит подотчетность, поскольку невозможно будет вести контроль без письменного свидетельства»¹.

В развитие темы приведем пример жалобы на отказ в предоставлении информации, которую рассматривал канадский Комиссар по вопросам доступа к информации, — «Дело по коммуникаторам "Блекберри" 2007–2008 гг.». Суть дела такова. Заявитель запросил все PIN-to-PIN-сообщения «Блекберри» секретаря Тайного совета и заместителя министра человеческих ресурсов и социального развития Канады с 1 марта по 31 августа 2005 г. Сообщения PIN-to-PIN позволяют пользователям «Блекберри» общаться друг с другом, используя персональный идентификационный номер и без фиксирования переписки. После того как Офис Тайного совета и Министерство человеческих ресурсов и социального развития Канады сообщили заявителю, что интересующих его данных *не существует*, заявитель обратился к Комиссару с жалобой на предмет того, что органы государственной власти не смогли сохранить государственные материалы. По мнению заявителя, государственные органы должны были сохранять данные с устройств «Блекберри», но не делали этого. Следует заметить, что в Канаде каждый госслужащий снабжен таким устройством в целях повышения эффективности его деятельности, экономии бюджетных средств и временных затрат госслужащих — так что вопрос, поднятый в жалобе, очень актуален.

Политика использования устройств «Блекберри» на государственной службе была разработана Офисом Тайного совета и Министерством человеческих ресурсов и социального развития. Согласно этой политике, сообщения PIN-to-PIN определяются одновременно как *промежуточные*, а следовательно, могут быть утеряны, и как важные, которые должны храниться на почтовом сервере департамента. Более того, этот официальный документ в сфере управления информацией на госслужбе определил, что все сообщения, хранящиеся на устройстве «Блекберри» на момент поступления запроса, считаются *официальными документами*, которые не могут быть удалены и должны быть использованы при работе над запросом.

Комиссар признал жалобу необоснованной, не найдя оснований полагать, что Офис Тайного совета и Министерство человеческих ресурсов и социального развития Канады не соблюдали политику хранения информации только из-за того, что не смогли предоставить сообщения с устройств «Блекберри» двух своих сотрудников. Если сообщения стерты с устройства, восстановить

¹ Savoie D. J. Op. cit. P. 288.

их нельзя. А на момент поступления запроса на устройствах уже не было сообщений за требуемый период.

Более интересно то, что именно этот случай был выделен комиссаром в отчетном докладе парламенту для иллюстрации практики в системе доступа к информации в Канаде и обоснования своих рекомендаций. Комиссар подчеркнул настоятельную необходимость для государственных органов следить за развитием технологий и убеждаться в том, что их сотрудники понимают, что общение по таким устройствам, как «Блекберри», влечет за собой создание информации (документов, электронной почты, голосовых сообщений), с которой необходимо аккуратно обращаться. Внимание парламента было обращено на факт отсутствия в настоящее время единой федеральной политики для PIN-to-PIN-сообщений. Комиссар рекомендовал государственным органам ее разработать и подчеркнул необходимость проведения единой правительственной политики в сфере управления информацией при использовании госслужащими новых средств связи.

Следует учитывать, что в соответствии с принятыми в 1999 г. поправками к Закону о доступе к информации преднамеренное препятствование реализации права на доступ к информации путем уничтожения, сокрытия или фальсификации документов в Канаде было признано уголовным преступлением.

Что показал аудит

К символической вехе «двадцать лет спустя» (принятия Хартии прав и основных свобод, законов о доступе к информации и о неприкосновенности частной жизни) канадцы приурочили не только юбилейные речи, но и официальную проверку федеральной программы доступа к информации. Решением министра юстиции и секретаря Казначейства 21 августа 2000 г. была создана Специальная комиссия по вопросам доступа к информации.

Комиссией, в свою очередь, были созданы два консультативных комитета — внешний, состоящий из ученых, журналистов и представителей частного сектора, и внутренний, включающий помощников заместителей министров. Комиссия проводила опросы населения, консультации с федеральными государственными служащими и с представителями пяти провинций (Британская Колумбия, Альберта, Манитоба, Онтарио и Квебек). Кроме того, члены Комиссии консультировались с зарубежными специалистами из семи продвинутых в этой области стран (Австралия, Новая Зеландия, США, Франция, Ирландия, Великобритания и Швеция) относительно соответствующего законодательства и опыта. Всего члены Комиссии провели 29 исследований по всем аспектам доступа к информации.

В июне 2002 г. Комиссия завершила работу над отчетом, который представляет собой наиболее полный официальный материал о канадской системе доступа к информации¹. В целом она пришла к выводу, что цели и принципы канадской системы доступа к информации остаются обоснованными и их поддерживают широкие слои населения. Затраты федерального бюджета на программу (примерно один доллар на одного жителя Канады в год) вполне умеренны. Такие важные показатели, как количество жалоб заявителей — относительно небольшое в соотношении с общим количеством запросов на предоставление информации — и удовлетворение основной массы жалоб, поступающих к комиссару по вопросам доступа к информации, позволяют говорить об успешном функционировании программы. Базовые принципы порядка доступа к информации верны, но этот порядок требует усовершенствования, внесения изменений на законодательном и исполнительском уровнях. Комиссия сделала множество конкретных заключений и разработала 139 рекомендаций. Ключевые рекомендации Комиссии были учтены при разработке и реализации в 2000-х гг. стратегии обеспечения транспарентности канадского государства.

В преддверии больших институциональных перемен 2005–2006 гг., о которых мы расскажем ниже, канадская система доступа к информации подвергалась не только государственному, но и независимому аудиту. В ряду публичных экспертных оценок выделяется исследование, проведенное авторитетным независимым научно-исследовательским центром — Канадским фондом сотрудничества Северной и Южной Америки (FOCAL)². Результаты этого исследования вызвали резонанс в Канаде и представляют практический интерес для нас.

FOCAL провел опрос экспертов, которые оценивали качество доступа к информации по следующим направлениям: государственный бюджет, деятельность высших должностных лиц, результаты и влияние действий правительства, помощь людям с ограниченными возможностями, финансы и бухгалтерская отчетность частных фирм и руководителей. Оценки давались следующие: *удовлетворительно* (информация полная, обновленная, доступная для понимания); *неудовлетворительно* (информация частичная, не обновленная, запутывающая); *неприемлемо* (информация скудная, не совсем соответствующая запросу, не обновленная и непонятная).

¹ См.: Доступ к информации: применяемый подход и опыт Канады (Обзор отчетных документов и исследовательских работ Специальной комиссии по вопросам доступа к информации) // Институты транспарентности власти. Канадский опыт для России / под ред. О.В. Афанасьевой и С.В. Кабышева. М., 2006. С. 40–43.

² FOCAL является независимым, непартийным, научно-исследовательским центром. Фонд получает финансирование из нескольких источников, таких как CIDA, Международный научно-исследовательский центр (IDRC), Фонд Форда, Организация американских государств (OAS), Институт «Открытое общество» (OSI). URL: http://www.focal.ca/about/mission/index_e.asp.

Большинство экспертов сошлись во мнении, что полной, обновленной и доступной для понимания можно признать лишь малую часть предоставляемой информации. По поводу правительственных расходов, налогов и сборов, доходов государственных служащих оценки колебались в диапазоне между «удовлетворительно» и «неудовлетворительно». Самой же непрозрачной и проблематичной оказалась сфера финансов, бухгалтерской отчетности частных компаний и руководителей. Опрос показал, что закрытость информации о показателях эффективности деятельности частных и открытых акционерных компаний рассматривается экспертами как одна из ключевых проблем системы доступа к информации.

Весьма неудовлетворительной была признана информация о ценах и качестве товаров широкого потребления. В качестве примера были приведены этикетки продуктов, содержащих ГМО. Опрос зафиксировал недовольство респондентов тем, что большинство исследований качества товаров и услуг делаются производителями в частном порядке, а их результаты недоступны для потребителей.

Участники опроса подчеркнули потребность в большей доступности информации по вопросам международных соглашений. Несмотря на то что правительство предоставляет информацию по этим вопросам, для респондентов очевидна его ориентированность на сокрытие информации или части информации, если это может повлиять на ход международных переговоров.

Проблемной (неудовлетворительной) была признана ситуация с предоставлением информации о реальном доходе и собственности государственных служащих Канады. Констатируя открытость и доступность сведений об официальных доходах, получаемых на госслужбе, эксперты отмечали закрытость информации о частной собственности высокопоставленных должностных лиц, которая подпадает под защиту Закона о неприкосновенности частной жизни.

Менее критические оценки респондентов вызвала ситуация с предоставлением информации о результатах деятельности правительства, о показателях бедности и неравноправности населения, системе образования и здравоохранения.

Из прозвучавших в экспертном опросе рекомендаций выделим следующие предложения:

- необходимо законодательно обязать госаппарат создавать полноценные записи и установить ответственность чиновников за неисполнение обязательств;
- следует сократить количество «исключений», на основании которых информация не предоставляется. В этой связи специально подчеркивалось, что законодательство по безопасности и антитеррористической деятельности не должно главенствовать над законодательством по доступу к информации;
- государство должно стимулировать научные исследования и опросы по оценке потребителей информации.

От скандала к прозрачности

Реформирование системы доступа к официальной информации, о котором толковали эксперты, вряд ли бы вышло за рамки «косметического ремонта», если бы не грандиозный коррупционный скандал, буквально потрясший Канаду и ее политический класс. Так называемый спонсорский скандал, связанный с выплатой почти \$ 300 млн из казны рекламным компаниям за пропаганду федеральной символики в Квебеке после референдума по его независимости в 1995 г., стоил кабинету либералов вотума недоверия и закончился их сокрушительным поражением на досрочных парламентских выборах в начале 2006 г.¹

Лидер консерваторов Стивен Харпер (это он потом будет рекомендовать правительственным служащим поменьше записывать) обещал поддержавшим его канадским избирателям принять Закон о подотчетности правительства. Всем стало очевидно, что существующая практика получения официальной информации по запросу не обеспечивает должной транспарентности государства. Нужен был радикальный шаг к системе прозрачности и подотчетности власти. И этот шаг был сделан. В апреле 2006 г. кабинет Харпера принял *План действий в области подотчетности* и внес на рассмотрение парламента закон о федеральной подотчетности. План действий, нацеленных на то, чтобы «сделать правительство более ответственным, открытым и нравственным», включал следующие взаимоувязанные реформы:

- пересмотр порядка финансирования политических партий и ужесточение правил лоббирования («политическая реформа»);
- обеспечение прозрачности и открытости назначения кадров в государственных органах и решений об использовании бюджетных средств («парламентская реформа»);
- реформирование системы государственных закупок;
- защита «свистунов» — лиц, сообщающих об уголовно наказуемых деяниях, совершенных госслужащими;
- расширение сферы действия Закона о доступе к информации (об изменениях и дополнениях в Закон о доступе к информации, внесенных в 2006 г., мы уже говорили);
- обязательная публикация, «упреждающее раскрытие» определенных сведений (например, представительские и транспортные расходы госслужащих, результаты опросов общественного мнения и др.).

¹ В рамках спонсорских инициатив в течение восьми лет либеральное правительство предоставляло выгодные контракты ряду квебекских рекламных компаний. \$ 100 млн были выплачены за невыполненные или незавершенные проекты и частично вернулись к либералам в виде «комиссионных». Примечательны свидетельства государственных служащих высшего звена о том, что уже первые запросы по доступу к информации о спонсорских инициативах ввели правительство в состояние кризиса (см.: *Globe request caused crisis, Quite Trial Told // The Globe and Mail. 2006. 11 May. A 1*).

В декабре 2006 г. был принят *Закон о федеральной подотчетности*, вступивший в силу в 2007 г. Обращают на себя внимание немалые усилия, предпринятые правительством для популяризации и разъяснения новых законодательных установлений и стратегии обеспечения транспарентности канадского государства. В этих целях создан специальный сайт Закона о федеральной подотчетности¹.

Канадское общество потребовало реформы, чтобы «остановить влияние денег на политику». Поэтому важнейшим направлением Плана действий стал пересмотр порядка финансирования политических партий²:

- установлена максимальная сумма отдельных пожертвований зарегистрированной партии или кандидатам в размере \$ 1000, которую частное лицо может внести в течение одного года (ранее предельный размер пожертвований составлял \$ 5000);
- профсоюзам, корпорациям и организациям запрещено делать любые пожертвования политическим партиям;
- с 7 до 10 лет продлен срок, в течение которого может быть возбуждено уголовное преследование по факту нарушения Закона «О выборах».

Следующее ключевое направление политической реформы — это ужесточение правил в области *лоббирования*³. В этих целях в Закон «О регистрации лоббистов» были внесены следующие изменения:

- наложен запрет на лоббистскую деятельность для министров, сотрудников аппаратов министров и других высокопоставленных чиновников в течение пяти лет после оставления ими своего поста⁴;
- запрещено платить и получать вознаграждение, обусловленное или связанное с результатами лоббистских мероприятий;
- установлено требование к министрам и высокопоставленным прави-

¹ URL: <http://www.faa-lfi.gc.ca>. Этот официальный интернет-ресурс содержит четкие разъяснения основных позиций Закона и объясняет, для чего принят вытекающий из Закона План действий и что он даст канадцам. Здесь есть выход на правительственные сайты, контактная информация Секретариата Совета Казначейства, комментарии, применение, возможность электронного запроса.

² В развитие Закона о федеральной подотчетности в сфере обеспечения прозрачности избирательного процесса был принят специальный Закон о правилах действий в ситуации конфликта интересов, ограничениях на финансирование избирательных компаний и мерах по обеспечению административной прозрачности, надзора и подотчетности от 12 декабря 2006 г. URL: http://www.faa-lfi.gc.ca/faq-lfi/faq-lfitb_e.asp.

³ В Канаде лоббирование является абсолютно законным видом деятельности. В настоящее время при правительстве Канады действуют около 5000 лоббистов. Среди них различаются индивидуальные советники и лоббисты, представляющие канадские общества и организации. В соответствии с ныне действующим Законом о регистрации лоббистов частные лица, получающие вознаграждение за то, что контактируют с государственными чиновниками в связи с вопросами, касающимися принятия решений правительства, должны проходить публичную регистрацию. Любая информация, собранная на основании Закона о регистрации лоббистов и относящихся к нему подзаконных актов, в соответствии с законодательными нововведениями должна быть достоянием обществности.

⁴ Как отмечает Д. Савау, после принятия Закона о федеральной подотчетности в Оттаве поползли слухи о том, что высшие должностные лица стали подыскивать работу за пределами правительства. Основной причиной стал введенный новым законом запрет на лоббирование в течение пяти лет после оставления госслужащими своего поста (*Savoie D. J. Op. cit. P. 135*).

тельствственным чиновникам в обязательном порядке регистрировать свои контакты с лоббистами;

- учрежден новый пост независимого *комиссара по лоббированию*, наделенного широкими полномочиями по расследованию фактов нарушения положений нового Закона о лоббировании и Кодекса этических норм для лоббистов;
- установлен порядок, в соответствии с которым комиссар по лоббированию осуществляет проверку предоставляемой лоббистами информации об их контактах с высокопоставленными государственными чиновниками и публикует ее на официальном сайте;
- продлен срок, в течение которого нарушения, связанные с лоббированием, могут быть предметом расследования и преследования по закону.

В рамках *парламентской реформы* большое внимание было уделено мерам по обеспечению прозрачности процедур назначения кадров в органы, советы и комиссии, особенно в части проведения конкурсов на замещение вакансий при обязательном соблюдении принципа независимости государственной службы от групповых интересов, а также принципа назначения на должности в соответствии с заслугами.

Для обеспечения прозрачности при использовании бюджетных средств создан пост *парламентского руководителя бюджета*, в задачи которого входит предоставление депутатам и парламентским комитетам результатов независимых анализов по финансовым и экономическим вопросам. Один раз в квартал парламентский руководитель бюджета обязан подвергать пересмотру финансовые прогнозы, составляемые от имени правительства Министерством финансов. Министерства и ведомства обязаны своевременно представлять комитетам парламента точные сведения, а по запросу парламентского руководителя бюджета — любые данные, которые могут ему потребоваться для осуществления своих полномочий. Следует отметить, что канадцы при создании такого института федеральной подотчетности ссылались на опыт функционирования независимых бюджетных органов, играющих важную роль при составлении бюджетных прогнозов в Соединенных Штатах Америки и Нидерландах.

Следует обратить внимание на щепетильное отношение законодателя к вопросам обязательного опубликования материалов, посвященных финансовому планированию правительства, их содержанию, срокам и ответственности¹.

¹ Ежеквартальные материалы, посвященные финансовому планированию правительства, подлежат обязательной публикации (см.: <http://www.fin.gc.ca/pub/fm-rf-index-eng.asp>):

- в июньских номерах Fiscal Monitor — материалы, касающиеся первого квартала года, заканчивающегося в июне (Министерство финансов публикует эти номера в период между серединой и концом августа);
- осенние сводки за второй квартал, заканчивающийся в сентябре;
- бюджет на третий квартал, заканчивающийся в декабре;
- в мартовских номерах Fiscal Monitor — материалы за четвертый квартал, заканчивающийся в марте (эти номера публикуются в период с середины до конца мая).

В рамках реформы системы *государственных закупок* был осуществлен «ряд мер по ее оздоровлению и обеспечению прозрачности, справедливости и открытости тендерных сделок в области снабжения, предоставления услуг и производства работ». Важная роль отведена новому институту — аудитору государственных закупок, который призван контролировать соблюдение процедур и отвечать на жалобы поставщиков. Закон предусмотрел необходимость разработки *Кодекса поведения* для системы государственных закупок.

Дабы усилить контроль за выполнением финансовых распоряжений правительства, в Уголовный кодекс внесены дополнения, предусматривающие наказание за мошенничество, связанное с расходом средств налогоплательщиков¹.

Невозможно обойти вниманием законодательные инициативы «по оздоровлению методов рекламной деятельности и проведению исследований общественного мнения для правительства». Понятно, что исследования общественного мнения и реклама нужны правительству для общения с гражданами. Посредством социологических исследований исполнительная власть получает обратную связь от граждан и узнает, чем они озабочены, а через рекламу доводит до граждан информацию о государственных программах и услугах². При всей важности задач именно эта область аутсорсинга оказалась без серьезных надзорных механизмов. После «спонсорского скандала» в 2006 г. были законодательно закреплены следующие требования к подобным контрактам:

- обязательное опубликование результатов исследований общественного мнения в течение шести ближайших месяцев после их проведения;
- запрет на практику представления отчетов в устной форме;
- обязательная передача министерствами и ведомствами окончательных письменных отчетов по результатам исследований в Библиотечно-ар-

¹ Ужесточение контроля за выполнением финансовых распоряжений правительства, связанных с расходом средств налогоплательщиков, произошло в Канаде на фоне громких скандалов с госслужащими под усиленным гражданским давлением. Примеры, приведенные Д. Савауа, нас, россиян, скорее всего, не впечатлят. Не те суммы, не тот масштаб. С другой стороны, они весьма показательны с точки зрения общественного резонанса. Так, Пол Кохрейн, помощник заместителя министра, был обвинен в мошенничестве и приговорен к одному году тюрьмы за принятые им в 1994–2000 гг. подарки на сумму \$ 200 тыс. Подарки послужили благодарностью за то, что он способствовал госфинансированию в размере \$ 70 млн фонду с «сомнительной финансовой историей». Другому чиновнику из Министерства здравоохранения Канады было вынесено обвинение в ноябре 2005 г. за то, что он принимал участие в выделении средств Центру помощи коренным народам Канады, получая неплохое вознаграждение. Обвинение в совершении уголовного преступления было вынесено также генеральному директору по налогам Сержу Надо из Министерства финансов. Налоговик, как утверждается в официальных документах, «использовал конфиденциальную информацию Правительства Канады для покупки ценных бумаг, из которых он извлек личную выгоду» (*Savoie D. J. Op. cit. P. 133–134*).

² Согласно Ежегодному отчету Агентства общественных работ и правительственных служб Канады за 2004/05 г. правительство выдвинуло 621 проект в области исследований общественного мнения, рыночная стоимость которых оценивалась в \$ 29 млн, к работе были привлечены 74 исследовательских учреждения.

хивное управление Канады в течение шести месяцев со дня окончания работ по договорным проектам в области исследований общественного мнения.

В настоящее время от федеральных министерств и ведомств в обязательном порядке требуется публиковать на официальных сайтах сведения, касающиеся контрактов на проведение исследований общественного мнения, а также краткие справки о выполненных проектах в целях облегчения доступа общественности к такой информации. Кроме того, обязательной интернет-публикации подлежит информация о результатах опросов населения, проведенных по заказу федеральных исполнительных органов и организаций на общегосударственном и региональном уровнях.

Еще один важный параметр обеспечения прозрачности проведения опросов предусматривает *Стратегия правительства Канады в области связей с общественностью* (принята в 2004, изменена в 2006 г.)¹. Речь идет об обязанности госорганов и учреждений информировать канадских граждан о возможности участия в инициативах по изучению мнения населения и привлечению их к партнерству. Для этого используются все каналы доставки информации: web-сайты, рассылка письменных приглашений, объявления в СМИ, платная реклама и др. Кроме того, информацию, связанную с опросами общественного мнения, с соответствующими гиперссылками все ведомства и службы Канады предоставляют в Министерство общественных работ и правительственных служб, которое в свою очередь ответственно за обновление перечня государственных и региональных опросов, размещенного на официальном сайте правительства.

Подтверждением серьезности намерений сделать госаппарат открытым стало закрепление комплекса мер по обеспечению реальной защитой лиц, сообщающих об уголовно наказуемых деяниях, совершенных госслужащими. Закон о федеральной подотчетности предписывает предоставлять общественности информацию о фактах нарушений. Информация, предоставленная осведомителями, должна быть незамедлительно обнародована, за исключением случаев, когда затронуты вопросы государственной безопасности или безопасности физических лиц. В отношении самих осведомителей, сообщивших о правонарушениях или сэкономивших средства налогоплательщиков, установлены денежные премии. «На государственной службе, — говорится в Плане действий по обеспечению федеральной подотчетности, — должен быть создан такой климат, который позволяет сотрудникам честно и открыто заявлять о своей обеспокоенности, не боясь репрессий»².

Защите при раскрытии информации о правонарушениях государственных служащих в Канаде придается самое большое значение — это один из ключе-

¹ См.: Институты транспарентности власти. Канадский опыт для России. С. 109–167.

² URL: http://www.faa-lfi.gc.ca/docs/ap-pa00_e.asp.

вых элементов институциональной системы по противодействию коррупции. В развитие Закона о федеральной подотчетности 15 апреля 2007 г. вступил в силу специальный *Закон о защите государственных служащих, раскрывающих информацию о правонарушениях на рабочих местах*¹.

Закон нацелен на предотвращение конфликтов интересов в системе государственного управления и совершенствование этических норм поведения государственных служащих, а также на создание механизма информирования о возможных фактах коррупции в системе государственной службы, включая меры защиты информаторов из числа государственных служащих. Исходя из того что отсутствие безопасного механизма защиты государственных служащих, раскрывающих информацию о правонарушениях на рабочих местах, вредит самой госслужбе и государственному управлению в целом, Закон создает в госсекторе процедурный механизм для тщательного и объективного расследования каждого конкретного случая подачи заявления о правонарушении, при одновременном сохранении конфиденциальности персональных данных «информаторов», а также самой информации в соответствии с требованиями законодательства².

Необходимыми элементами единого антикоррупционного механизма должны стать созданные в июле 2007 г. новые институты: *Трибунал по защите государственных служащих, раскрывающих информацию о правонарушениях на рабочих местах*, и *Управление по вопросам добросовестности и порядочности в государственном секторе*, подчиненное соответствующему уполномоченному парламента.

В случае *уполномоченного по вопросам добросовестности в государственном секторе* канадцы действовали в рамках своей политической традиции, а именно учреждения федерального надзорного института по защите прав со статусом офицера парламента, соответственно, назначаемого парламентом и ответственного перед ним. Такой статус уполномоченного гарантирует его независимость от правительства. Независимость уполномоченного, приданное ему право проведения расследований, включая право вызова свидетелей повесткой, а также прямая подотчетность парламенту обеспечивают систему по противодействию коррупции инструментами, необходимыми для обнаружения и документирования правонарушений на госслужбе.

Уполномоченный действует в двух сферах применения Закона. Во-первых, он расследует обвинения в совершении правонарушений госслужащими и раскрывает информацию о правонарушениях. Во-вторых, рассматривает жалобы на репрессии в отношении «информаторов» и осуществляет их защиту. В этом случае уполномоченный вправе провести расследование самостоятельно или передать вопрос на рассмотрение Трибунала по защите государ-

¹ См.: Public Servants Disclosure Protection Act. URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/P-31.9>.

² Следует обратить внимание на то, что Закон о доступе к информации не действует в отношении документов, рассматриваемых в ходе расследования уполномоченным по вопросам добросовестности в государственном секторе.

ственных служащих, раскрывающих информацию о правонарушениях на рабочих местах, который в свою очередь вправе определить средство защиты или принять необходимые дисциплинарные меры. Примечательно, что госслужащие, имеющие намерение раскрыть информацию о правонарушениях или ставшие участниками расследований, имеют возможность обратиться к уполномоченному за бесплатной юридической консультацией.

Такой антикоррупционный институт, как специальный Трибунал по защите государственных служащих, раскрывающих информацию о правонарушениях на рабочих местах, наделен правом выносить решение о том, имели место репрессии либо нет, а также определять средство защиты или назначать дисциплинарные меры. Создание подобного института — это, что называется, чисто канадский эксперимент, прецедентов в мировой практике до него не было, а тем более не было увязки его деятельности с функционированием уполномоченного по вопросам добросовестности в государственном секторе. Трибунал вправе предписать (по представлению уполномоченного) принятие мер защиты в отношении преследуемых госслужащих и наложение дисциплинарных санкций на государственных служащих, совершивших репрессивные акты.

Как отмечают канадские коллеги, содержание и практика реализации канадского законодательства по защите госслужащих, раскрывающих информацию о правонарушениях на государственной службе, с интересом изучается делегациями из Австралии, Китая, Мексики, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Доступ к правительственной информации и услугам on-line

По возможностям широкого доступа к Интернету Канада находится в числе признанных мировых лидеров, что зафиксировано ооновским рейтингом готовности стран к электронному правительству. В 2005 г. Канада занимала в этом рейтинге 8-е место (первые семь позиций заняли США, Дания, Швеция, Великобритания, Южная Корея, Австралия, Сингапур; у России — 50-е место)¹. В рейтинге 2008 г. Канада поднялась на 7-е место (Россия опустилась на 60-е)².

¹ Доклад «Глобальная готовность Объединенных Наций к электронному правительству» за 2005 г. подготовлен структурой ООН по проблемам развития открытых информационных сетей в сфере публичного управления и финансов (UNPAN, United Nations Online Network in Public Administration and Finance). URL: <http://www.unpan.org/egovernment5.asp>.

² Обзор Объединенных Наций «E-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance». Лидеры рейтинга поменялись: Швеция (1), Дания (2), Норвегия (3), США (4), Нидерланды (5), Корея (6). Выше России в рейтинге теперь стоят такие страны, как Беларусь (56), Кувейт (57), Андорра (58), Коста-Рика (59). URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>.

Есть еще один авторитетный рейтинг: Университет Брауна (США) определяет уровень развития правительственной web-инфраструктуры на основе ежегодного специализированного мониторинга правительственных сайтов почти 200 стран мира. В рейтинге Университета Брауна за 2007 г. Канада занимает 6-е место (впереди Южная Корея, Сингапур, Тайвань, США и Великобритания; у России в этом рейтинге 133-е место)¹.

Более двух третей жителей Канады периодически заходят на сайт федерального правительства. Треть из них контактируют с правительством, получая услуги on-line или обращаясь к должностным лицам по электронной почте. Показательно, что 76% пользователей Интернета в Канаде отмечают, что сетевые ресурсы облегчают получение ими информации о государственных программах и услугах, а 64% пользователей считают удобным представлять информацию в налоговые органы в режиме on-line².

Как отмечал в беседе с авторами директор Управления по оказанию услуг в режиме on-line Правительства Канады Дейв Томпсон, создатели официального правительственного сайта с самого начала (1995–1999 гг.) ставили перед собой цель обеспечить прямое взаимодействие канадцев со своим правительством. Сайт призван был стать не еще одним «рекламным щитом», а «полезной штукой» для пользователей, которые хотели получать правительственную информацию и услуги, а также иметь возможность выхода на другие информационные ресурсы³.

Уже осенью 1999 г. была объявлена правительственная инициатива о предоставлении канадцам доступа ко всей правительственной информации и услугам on-line. За два года Секретариат Совета Казначейства совместно с 50 правительственными институтами разработал так называемый *Сценарий диалога* с пользователями для федеральной сети Интернет или Интранет и электронных ресурсов, ставший инструментом реализации программы *Government On-Line*⁴.

В мае 2000 г. были утверждены стандарты предоставления информации и услуг on-line, в соответствии с которыми всем канадцам вне зависимости от их возможностей, места проживания и социального положения обеспечи-

¹ Соседи России по рейтингу: Гаити (130), Ирак (131), Кыргызстан (132); Украина занимает 115-е место. URL: <http://www.insidepolitics.org/egovt07intPressRelease.pdf>. О критериях и параметрах мониторинга, проводимого Университетом Брауна, см. статью С. Шевердяева «Особенности построения интернет-порталов государственных органов» (URL: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/151/1.htm>).

² См. «Обзор тенденций в сфере Интернет за 2004–2005 гг.», проведенный одним из самых авторитетных центров по изучению общественного мнения. URL: <http://www.ekos.com/research/public.asp>.

³ Первоначально основная информация, размещаемая на официальном сайте правительства, группировалась по следующим блокам: перечни программ и услуг, предлагаемых Правительством Канады; выходы на ресурсы правительств провинций и территорий; справочники; поддержка клиента через e-mail и телефон.

⁴ URL: <http://www.gol-ged.gc.ca>; <http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2003/0616-eng.asp>.

вался равный доступ к информации на сайтах Правительства Канады.

В настоящее время программа Government On-Line, получившая признание у канадцев, координируется Секретариатом Совета Казначейства и Министерством общественных работ и государственных услуг в сотрудничестве с другими федеральными агентствами и ведомствами. Нашим читателям имеет смысл познакомиться с канадской программой Government On-Line — она того заслуживает.

Во-первых, электронное правительство должно стать более доступным для всех категорий пользователей, нежели обычное правительство. Информация и услуги должны быть организованы так, чтобы в наибольшей степени отвечать потребностям граждан. Стратегия Правительства Канады в области связей с общественностью требует от государственных учреждений активного круглосуточного, семь дней в неделю (режим 24/7), присутствия в Интернете. Government On-Line должно быть доступным в любой точке земного шара, на английском и французском языках.

Во-вторых, электронное правительство — это Министерство услуг (Service Canada). Программа Government On-Line реализует новый подход государства к предоставлению публичных услуг. Задача Service Canada заключается в предоставлении услуг более высокого качества, в режиме одного окна и все большему количеству граждан во все большем числе населенных пунктов.

Внедрение программы электронного правительства в административную практику повлекло за собой унификацию официальных сайтов, создание единого содержательного и инфраструктурного web-дизайна.

Первая версия канадского правительственного сайта очень напоминала сегодняшний российский портал органов государственной власти. Сайт канадского правительства не был объединен в единую систему с 450 другими федеральными сайтами. В результате пользователям приходилось листать многие сайты, чтобы найти необходимую информацию. Учитывая, что каждый сайт выглядел по-своему и даже «оригинально», имел собственную систему навигации, от пользователя требовалась определенная сноровка. В ответ на обоснованную критику потребителей в 2001 г. были внедрены федеральные стандарты дизайна и функций сайтов государственных органов, которые отвечали задаче создания у потребителя единого и предсказуемого представления о государственных услугах и информации, предоставляемых государством в режиме on-line. С учетом указанных требований в 2006 г. была создана новая версия правительственного сайта.

В 2001 г. была анонсирована вторая государственная программа по внедрению современной стратегии предоставления государственных услуг — «Государственное управление в режиме on-line (GOL)». Ее главный принцип заключался в ориентации на клиента при оказании услуг. Из этого принципа следовало весьма нетривиальное и важное требование к государственным

структурам — предоставлять информацию и услуги независимо от ведомственных границ. Ясно, что для этого необходимо было объединить предоставление информации, услуг, льгот в единую сеть.

Сегодня предоставление государственных услуг обеспечивается через специальный правительственный сайт www.servicescanada.gc.ca. В Канаде в режиме on-line предоставляются 130 услуг, популярных у граждан и бизнеса. Наиболее востребованы следующие услуги:

- «Мой налоговый счет» (доступ к налоговой отчетности и возможность вносить правку в налоговую декларацию);
- «Семейные пособия» (упрощенное предоставление налоговой информации в рамках программ провинций/территорий, осуществляемых с проверкой на нуждаемость).

В режиме on-line может осуществляться выписка направления к врачу; получение или продление водительских прав; получение рекомендаций по страхованию; получение свидетельства о рождении; доступ к картам районирования земельных участков.

Более 30 услуг в режиме on-line предусмотрено для бизнеса, в том числе:

- подача деклараций по налогу на прибыль, покупку товаров и услуг; сведений о занятости;
- гранты и пожертвования (например, в секторе high tech, бизнесе коренных народов);
- услуги по содействию экспорту, получение разрешений на импорт и экспорт контролируемых товаров.

Предусмотрены онлайн-услуги и для международных клиентов, в том числе:

- подача заявок на иммиграцию и въезд;
- безопасная двусторонняя работа с электронными файлами, касающимися возможностей для иностранных инвестиций.

По оценке Университета Брауна, в Канаде, наравне с признанными лидерами в рейтингах электронного правительства Великобританией, Сингапуром и Тайванем, имеется самый широкий перечень предоставляемых правительственными сайтами услуг в режиме on-line.

Очень важно, что программа «Государственное управление в режиме on-line (GOL)» предусматривает изучение удовлетворенности граждан услугами государственного сектора — этим занимается Институт государственного управления Канады¹. Раз в два года Институт проводит исследование ожиданий граждан, уровня удовлетворенности, первоочередных задач повышения качества услуг, оказываемых всеми уровнями государственного управления. В последнее время особое внимание стало уделяться запросам бизнеса — в этих целях два года назад проводилось исследование услуг, предоставляемых

¹ URL: www.iccs-isac.org.

бизнесу государственными органами, и оценки этих услуг бизнесом. Для оценки степени удовлетворенности потребителей услугами канадского государства на всех национальных уровнях — муниципальном, региональном, федеральном — и за рубежом применяется единый механизм измерения¹.

Канадский урок

В завершение обзора канадской модели информационной открытости и подотчетности власти выделим то главное, что нам, россиянам, следует извлечь и усвоить из опыта Канады для пользы России.

Канадское законодательство четко и детально регламентирует порядок и процедуры доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, по запросу заявителя. Обратим особое внимание на своевременную проработку и динамичное развитие подзаконного законодательства на уровне актов исполнительной власти, без чего даже самый правильный закон трудно применить на практике.

В Канаде создана целостная институциональная система обеспечения широкого доступа к официальной информации с отлаженной инфраструктурой (наличие в каждом государственном органе должностного лица — координатора по вопросам информации, ответственного за работу с запросами по предоставлению информации заявителям). В этой системе четко закреплено, какие государственные структуры и должностные лица отвечают за практическое применение Закона о доступе к информации, аудит и развитие системы доступа к информации.

Канадский опыт подтверждает, что ключевым институтом, по сути дела гарантом действенности системы доступа граждан к официальной информации, является специальный, независимый от правительства надзорно-контрольный орган (в канадском случае — парламентский уполномоченный по доступу к информации).

Очень важно знать, какие изменения и дополнения внесли канадцы в свою систему доступа к официальной информации, извлекая уроки из практического опыта ее функционирования.

Во-первых, канадцы расширили перечень государственных структур, подпадающих под действие Закона о доступе к информации, включив в него, наряду с федеральными министерствами и ведомствами, государственные корпорации и их дочерние предприятия, фонды с государственным участием, ап-

¹ Он разработан самими государственными служащими для государственных служащих и содержит стандартный набор вопросов и шкалу оценки удовлетворенности клиентов услугами. С содержанием единого механизма измерения можно ознакомиться на сайте www.iccs-isac.org.

параты ответственных должностных лиц парламента, Центральную избирательную комиссию.

Во-вторых, канадцы закрепили в законе обязанность государственных структур оказывать поддержку запрашивающей стороне, прилагать все возможные усилия для того, чтобы помочь заявителю с запросом о предоставлении информации.

В-третьих, канадцы ввели в практику «упреждающее раскрытие» информации государственными органами, включая *обязательные публикации на официальных сайтах годовых (причем поквартальных) отчетов государственных структур обо всех суммах, которые были израсходованы и выплачены должностным лицам*. Ответственность за публикацию несут руководители госструктур. Кроме того, законодательно уточнено, что все данные о поездках и представительских расходах относятся к разряду официальной информации.

В середине 2000-х гг. Канада провела радикальную и комбинированную административную реформу, превратив институт доступа граждан к официальной информации в элемент более широкой и фундаментальной системы прозрачности и подотчетности канадского государства.

Ключевым элементом системы широкого доступа к официальной информации и государственным услугам стала программа «Государственное управление в режиме on-line». В Канаде государственная программа — это не просто растиражированный и распиаренный бюрократический документ, а система реальных действий, результаты которых представлены в том числе и в наших i-ссылках (все работают).

Наконец, стоит обратить внимание на то значение, которое канадцы придают популяризации самой идеи права на доступ к информации. 28 сентября в Канаде, как и в других продвинутых странах, отмечается Международный день права знать. Может показаться забавным, но Канада отмечает этот день целую неделю! В Неделе права знать, которая проходит по всей Канаде, активно участвуют как неправительственные организации, так и правительственные институты.

Страна кленового листа добилась таких показателей конкурентоспособности и качества жизни, которые вызывают уважение во всем мире, а у многих людей из самых разных стран — желание переселиться в Канаду¹. Среди прочих показателей обращают на себя внимание и такие. По данным международной неправительственной организации Transparency International, Канада входит в число пяти лучших стран по уровню честности государственной

¹ Уже несколько лет подряд по ежегодной статистике ООН Канада является одним из лучших мест в мире для проживания по совокупности важнейших критериев (общий уровень жизни, экология, культура и искусство, образование, уровень преступности и т.д.). Бюджетная политика Канады — самая эффективная среди стран G-7. Стоимость жизни в Канаде — самая низкая среди стран G-7. Инфляция в Канаде — в среднем 1,6% за 5 лет. Канада занимает 14-е место из 111 в Мировом индексе качества жизни (The Economist Intelligence Unit's quality-of-life index), по данным 2005 г. URL: http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY_OF_LIFE.pdf.

службы. А в рейтинге 180 стран мира по уровню восприятия коррупции в государственном секторе Канада в 2008 г. занимала 9-е место (8,7 балла)¹. Так что честно работающий госаппарат стал важной составляющей привлекательного глобального бренда с красным кленовым листом. Пример Канады показывает, что прозрачное и подотчетное государство стоит недешево, но дорогого стоит.

¹ Для сравнения: наивысшую оценку в рейтинге ИВК делят Дания, Новая Зеландия и Швеция — каждая из этих стран получила по 9,3 балла. У России — 147-е место (2,1 балл). Наши соседи по рейтингу (тоже 2,1 балл): Сирия, Бангладеш, Кения. (URL: http://www.transparency.org.ru/doc/CPI%202008_press%20release_Rus1_01216_1.pdf.) Канада занимает 16-е место из 167 в индексе «Свобода печати» (2007 г.), по данным международной организации «Репортеры без границ».

Часть III. РОССИЙСКИЕ ЗАДАЧИ

Глава 6. НОРМЫ И РЕАЛИИ ДОСТУПА К СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ

Мы прояснили теоретическое и практическое значение института доступа к государственной информации для создания правового и социально эффективного государства, способного успешно конкурировать за привлечение человеческого капитала в современном мире. Оценим теперь действительную доступность для российских граждан той социально значимой информации, которая находится в распоряжении российских государственных органов. При этом нас будет интересовать *нормативное закрепление права* на доступ к официальной информации и *практика осуществления* такого доступа, включая практику применения правовых норм.

Свободны и защищены в принципе

Несмотря на ратификацию Советским Союзом в 1968 г. Международного пакта о гражданских и политических правах, провозгласившего свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ, Конституция СССР 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г. права на информацию не предусматривали. Возможности получения и распространения информации без санкции официальных органов были легализованы лишь с принятием в 1990 г. *Закона СССР «О свободе печати и других средств массовой информации»*, а затем *Закона РФ «О средствах массовой информации»* (1991 г.). Принятая в 1991 г. и инкорпорированная в Конституцию РСФСР российская *Декларация прав и свобод человека и гражданина* провозгласила право каждого «искать, получать и свободно распространять информацию»¹. В Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., право на информацию сформулировано так: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» (ч. 4 ст. 29).

Следуя традиции основополагающих международных актов, Конституция РФ закрепляет право на информацию в статье, посвященной свободе мысли и слова. Ведь очевидно, что необходимой составляющей осуществления свободы мысли и слова выступает свободный обмен информацией. Пере-

¹ Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. // ВВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

чень *свобод* в информационной сфере, закрепленный российской Конституцией, содержит дополнение: «передать, производить». Такая конкретизация правовой нормы отнюдь не избыточна для нашей страны, где долго не было свободы информационного обмена и рынка информационных услуг. Взрывное развитие российских СМИ в конце прошлого века и свобода в русском секторе глобальной информационной сети — наши важные общественные достижения, которые имеют отечественный конституционный фундамент. Применение в конституционной норме термина «каждый» определяет самый широкий круг субъектов права на информацию¹.

Следует хорошо понимать и по достоинству оценивать перемену в жизни россиян, произошедшую в начале 1990-х гг. Раньше советский человек мог получить необходимую ему информацию только по запросу какой-либо организации, при этом в запросе требовалось указать, в каких целях эта информация будет использована. Теперь каждый волен искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, в том числе информацию, которая находится в распоряжении государственных органов. Принятый в 1995 г. *Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»* закрепил равенство прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, на доступ к государственным информационным ресурсам (ст. 12). *Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»* 2006 г., сменивший закон 1995 г., воспроизвел норму, согласно которой лицо, желающее получить доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, не обязано обосновывать необходимость ее получения (ч. 5 ст. 8).

Право на информацию имеет правовые ограничения, закрепленные в Конституции и законодательстве. Конституция РФ устанавливает, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц (ст. 17, ч. 3). Согласно Конституции каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну; право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23). Конституционными гарантиями этих прав выступают запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (ст. 24, ч. 1), а также обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должно-

¹ И.Л. Бачило выделяет следующие виды субъектов права на информацию: «...гражданин, человек, физическое лицо (включая граждан, лиц без гражданства и иностранных граждан), население, юридическое лицо, орган государственной власти, общественные объединения, государство, межгосударственные образования» (Бачило И.Л. Информационное право : Основы практической информатики. М., 2003. С. 80).

стных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24).

Развитием конституционной гарантии неприкосновенности частной жизни и конкретизацией соответствующего правового ограничения права на информацию стали положения ст. 14 Закона «Об информации, информатизации и защите информации», согласно которым граждане и организации имеют право на доступ к документированной информации о них, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности; они имеют право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию. При этом на владельца документированной информации о гражданах возложена обязанность предоставлять информацию бесплатно по требованию тех лиц, которых она касается.

Таким образом, российское законодательство закрепило правовой институт *доступа каждого к информации о себе*. Основанием этого правового института является конституционная гарантия права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Доступ каждого к информации о себе в свою очередь раскрывает и развивает указанную конституционную гарантию. Следует особо подчеркнуть, что в соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции России права и свободы, предусмотренные ст. 23 (ч. 1) и 24 Конституции, не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения. Об обычной практике распоряжения государственными органами персональной информацией о гражданах и о регулировании доступа к такой информации специальным *Федеральным законом «О персональных данных»*, принятым в 2006 г., будет сказано ниже.

Обеспечение доступа каждого к информации о себе, находящейся в распоряжении государственных органов, — это важная либеральная мера, более или менее эффективно ограничивающая государство в сборе персональной информации о гражданах и распоряжении ею. В то же время гарантия доступа к информации о себе нетождественна институту доступа к официальной информации. В тех странах, где доступ граждан к информации, которой владеет государство, ограничен лишь информацией о себе — как, например, в ряде государств Латинской Америки и не только там, — можно говорить о либерализации режима, но вряд ли — о закреплении правового демократического порядка. Если гарантия доступа каждого к информации о себе раскрывает и подтверждает право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, то правовое основание и значение доступа к официальной информации более широки: этот институт подтверждает и развивает сами основы конституционного строя. Как же обстоит дело в России с нормативно-правовым закреплением доступа граждан к информации, находящейся в распоряжении государства?

«Гласность» без доступа к информации

Если называть вещи своими именами, следует признать, что до последнего времени доступ к официальной информации — один из основных институтов национального государства — не имел у нас даже формального правового закрепления.

Закрепление в ч. 4 ст. 29 Конституции права каждого искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом ни на практике, ни в теории не учреждает института доступа к официальной информации. Указанная конституционная гарантия не накладывает на государственные органы и должностных лиц никаких иных обязанностей, кроме обязанности не препятствовать свободному поиску информации и обмену ею, а также контролировать законность деятельности в этой сфере.

В ч. 2 ст. 24 Конституция устанавливает обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, «непосредственно затрагивающими его права и свободы». То есть возможность ознакомления должна быть обеспечена каждому, однако не с любыми официальными документами и материалами и не с любыми документами, затрагивающими права и свободы, но лишь с документами и материалами, затрагивающими его права и свободы, притом *непосредственно*. При этом ч. 2 ст. 24 развивает положения ст. 23 Конституции о неприкосновенности частной жизни и положение ч. 1 ст. 24 о недопустимости сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия. Таким образом, закрепленная в ч. 2 ст. 24 норма во взаимосвязи с предваряющими ее положениями Конституции устанавливает право лица знакомиться с теми официальными документами и материалами, которые непосредственно относятся к нему лично, проверять верность сведений и соблюдение органами власти и их должностными лицами неприкосновенности его личной жизни.

В научной литературе можно встретить оспаривающие или дополняющие друг друга утверждения о том, что доступ к государственной информации закреплен положениями ч. 4 ст. 29 либо положениями ч. 2 ст. 24 российской Конституции. Однако, при всей благонамеренности данных утверждений, они не соответствуют действительности.

Статья 42 Конституции гласит, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Закрепление права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды имеет очень большое значение, но и оно не решает задачу нормативно-правового обеспечения доступа к официальной информации в целом.

Итак, российская Конституция 1993 г. не учредила институт доступа к информации, которая находится в распоряжении государственных органов. Но Конституция никоим образом не препятствует и даже предполагает институционализацию доступа к государственной информации постольку, поскольку является конституцией правового демократического государства. Правовой институт доступа к официальной информации следует выводить не только и даже не столько из положений ст. 24 (ч. 2), 29 (ч. 4) и 42, сколько из самих основ конституционного строя. В ст. 1 Конституция устанавливает, что Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Статья 3 Конституции гласит, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Президент Б.Н. Ельцин в своем Указе от 31 декабря 1993 г. № 2334 «*О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию*», основываясь на конституционной гарантии права на информацию¹, «стремясь к расширению реальных возможностей граждан и их объединений активно участвовать в управлении государственными и общественными делами, содействовать развитию местного самоуправления», постановил, что «деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц осуществляется на принципах информационной открытости, что выражается:

- в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан;
- в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях;
- в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан».

При всей правильности указанных положений они остались декларацией. Основное содержание Указа № 2334 касалось освещения деятельности высших органов государственной власти в СМИ. В п. 1 Указа ставилась в качестве приоритетной задача разработки и принятия закона Российской Федерации «О праве на информацию». Судьбу этой законодательной инициативы мы проследим ниже.

¹ Указ № 2334 основывался «на пункте 4 статьи 29 Конституции», а не на части 2 статьи 24, как утверждает в Комментарий к Конституции под ред. В.Д. Карповича (один из четырех Комментариев к Конституции, представленных на сайте Конституционного Суда).

Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г.¹ закрепил доступ физических и юридических лиц к государственным информационным ресурсам, обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления создавать общедоступные информационные ресурсы по вопросам собственной деятельности и деятельности подведомственных им организаций, а также осуществлять в пределах своей компетенции массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес. Закон закрепил возможность судебного обжалования отказа в доступе к открытой информации или предоставления заведомо недостоверной информации, а также право на возмещение понесенного ущерба лицам, которым было отказано в доступе к информации, и лицам, получившим недостоверную информацию. При этом Закон «Об информации...» сформулировал понятие *конфиденциальной информации*, под которой понимается документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством; режим защиты конфиденциальной информации устанавливает собственник информационного ресурса или уполномоченное им лицо на основании положений законодательства Российской Федерации. В итоге получается вот что: пользователю гарантирован доступ к общедоступным информационным ресурсам, создаваемым государственными органами, а то, какие сведения сделать общедоступными, определяют государственные органы.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», который заменил закон 1995 г., подразделяет информацию в зависимости от категории доступа к ней на общедоступную информацию, к которой относятся общеизвестные сведения и иная информация, доступ к которой не ограничен, и информацию ограниченного доступа, т.е. информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 9). При этом федеральными законами определяются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение (ч. 4 ст. 9). Как назвать официальную информацию, которая де-юре *может быть* доступной (ибо доступ к ней не ограничен федеральными законами), но де-факто *не является* доступной, — об этом Закон не говорит. Как должен быть обеспечен доступ к «открытой и доступной» официальной информации, также не сообщается.

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 8. Ст. 609.

Российское законодательство содержит много положений об обязательном информировании населения и гласном характере деятельности государственных органов¹. Этот ряд начинается с установлений Конституции: об обязательном официальном опубликовании для всеобщего сведения законов и любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина; об открытости заседаний Совета Федерации и Государственной Думы; об открытости разбирательства дел во всех судах (ч. 3 ст. 15, ч. 2 ст. 100, ч. 1 ст. 123) плюс уже цитированные положения ст. 24 (ч. 2), 29 (ч. 4), 42. Не претендуя на полноту перечня, укажем ту социально значимую информацию, которую россияне имеют право знать в соответствии с различными федеральными законами (врезка 4).

..... Врезка 4

Право знать

Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 № 2124-1 с последующими изменениями в ст. 38 устанавливает право граждан на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. В ст. 39 и 40 Закона редакциям СМИ предоставляется право запрашивать информацию о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Информация, запрошенная СМИ, должна предоставляться в течение семи дней. Отказ в предоставлении информации правомерен, только если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну.

Федеральный закон «О государственной тайне» от 21.07.1993 № 5485-1 с последующими изменениями в ст. 7 определяет перечень сведений, не подлежащих отнесению к государственной тайне и засекречиванию. К таковым отнесены сведения:

- о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;
- о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;
- о привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;

¹ Обзор действующего законодательства, регулиującego информационную открытость органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также избирательных кампаний и кампаний по проведению референдумов, см. в кн.: Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / под ред. А.В. Иванченко. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007.

- о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации;
- о состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации;
- о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ с последующими изменениями предусматривает право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. В соответствии с Законом граждане вправе направлять обращения в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране. Закон также устанавливает право граждан выступать с предложениями о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке; право обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы. Правом запроса экологической информации Закон также наделяет общественные и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ с последующими изменениями в ст. 8 говорит о праве граждан получать в органах государственной власти, органах местного самоуправления, органах и учреждениях государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации и у юридических лиц информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг. При этом особо оговариваются права субъектов предпринимательской деятельности в области получения информации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ с последующими изменениями в ст. 28 предусматривает принцип гласности бюджетной системы, что в соответствии со ст. 36 означает:

- обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов и доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;
- обязательную открытость для общества и средств массовой информа-

ции процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительными органами государственной власти.

Гражданский кодекс Российской Федерации в п. 4 ст. 131 предусматривает обязанность органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней, предоставлять информацию о произведенной регистрации и зарегистрированных правах любому лицу. Информация предоставляется в любом органе, осуществляющем регистрацию недвижимости, независимо от места совершения регистрации.

Федеральный закон «*О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним*» от 21.07.1997 № 122-ФЗ с последующими изменениями в ст. 7 устанавливает, что орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимость, обязан предоставить сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре прав, о любом объекте недвижимости любому лицу, предъявившему удостоверение личности и заявление в письменной форме.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ с последующими изменениями в ст. 31 предусматривает обязанность органов местного самоуправления информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

В соответствии со ст. 34 органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию такой информации.

Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ с последующими изменениями в ст. 165 предусматривает обязанность органов местного самоуправления и управляющих организаций предоставлять гражданам по их запросам информацию об установленных ценах и тарифах на услуги и работы по содержанию и ремонту многоквартирных домов и жилых помещений в них, о размерах оплаты в соответствии с этими ценами и тарифами, об объеме, перечне и качестве оказываемых услуг и выполняемых работ.

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ с последующими изменениями в ст. 11, 15, 20 предусматривает, что проекты схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов подлежат опубликованию в порядке, предусмотренном для официального опубликования нормативных актов, не менее чем за три месяца до их утверждения и размещаются на соответствующих официальных сайтах. Схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов подлежат опубликованию и размещению в том же порядке.

Федеральный закон «*О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации*» от 14.04.1995 № 41-ФЗ с последующими изменениями в ст. 4 предусматривает принцип открытости и доступности для потребителей и общественности материалов энергетических комиссий по рассмотрению и утверждению тарифов на электрическую и тепловую энергию.

Федеральный закон «*О прожиточном минимуме в Российской Федерации*» от 24.10.1997 № 134-ФЗ с последующими изменениями в ст. 7 предусматривает, что сведения о прожиточном минимуме на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Российской Федерации в целом и в субъектах РФ публикуются ежеквартально в официальных изданиях Правительства РФ и официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов РФ.

Федеральный закон «*Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации*» от 24.07.1998 № 124-ФЗ с последующими изменениями в ст. 22 предусматривает разработку ежегодного государственного доклада о положении детей в Российской Федерации. Государственный доклад о положении детей в Российской Федерации представляется Правительством РФ палатам Федерального Собрания. Порядок его разработки, распространения, в том числе опубликования, определяется Правительством РФ.

Постановление Правительства РФ «*Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти*» от 12.02.2003 № 98 обязывает федеральные органы исполнительной власти и рекомендует органам власти субъектов РФ обеспечить доступ граждан и организаций к информации о своей деятельности, за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа. Для этого указанные органы должны создать информационные ресурсы в соответствии с перечнем, утвержденным Постановлением, и разместить их в информационных системах общего пользования (см. об этом ниже).

Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 утвердил *Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера*. Согласно п. 12 Положения сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в соответствии с порядком, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 561, размещаются на официальном сайте соответствующего федерального государственного органа, а в случае отсутствия этих сведений на официальном сайте соответствующего федерального государственного органа — предоставляются общероссийским средствам массовой информации для опубликования по их запросам.

.....

Как видим, положений о гласности в российском законодательстве немало. Однако государственная практика далека от предусмотренной нормативно-правовой благодати. Повседневный опыт и оценки экспертов свидетельствуют о том, что право на информацию и доступ граждан к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в России по-прежнему не обеспечены должным образом, — более того, положение дел в последние годы не улучшается, а ухудшается.

Согласно данным правозащитного фонда «Комиссия по свободе доступа к информации»¹, 25% граждан, опрошенных в 2005 г., часто сталкивались с отказом в предоставлении информации (в 1997 г. таких было 19%), — 56% опрошенных указали, что встречали иногда подобные отказы. Следует заметить, что указанные проценты примерно соответствуют численному соотношению тех, кто регулярно ищет дополнительную информацию, и тех, кому доводится делать это от случая к случаю или изредка. Другими словами, как только российскому человеку приходится искать какие-то нужные ему официальные сведения, он тут же — тем чаще, чем чаще ищет — сталкивается с запретами и отказами.

Тревожная картина вырисовывается из опроса российских журналистов². Их коллективный опыт показывает, что главным обоснованием «зажима» информации, выступает *запрет руководства* (с этим объяснением сталкивались свыше 50% журналистов, которым отказывали в информации). Следом идут *нежелание выносить сор из избы* (такое объяснение слышали около 30% журналистов) и ссылки на *засекреченность* информации (27%). При этом в последние годы количество ссылок на секретность информации уменьшилось. И дело тут не только в том, что журналист может проверить степень секретности.

Согласно Закону о средствах массовой информации при официальном отклонении запроса чиновники обязаны вручить представителю редакции уведомление об отказе, указав в нем *причины, по которым запрашиваемая информация не может быть отделена* от сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну, и *должностное лицо*, отказывающее в предоставлении информации (ст. 40, пп. 1, 2). Понятно, почему официальные лица все чаще прибегают к неформальным ссылкам на запрет начальства выдавать информацию (частота таких «объяснялок» в 2005 г. выросла более чем в два раза по сравнению с 1997 г.) либо не дают информацию вообще без всяких объяснений. Напомним, что Закон о СМИ допускает отказ в предоставлении информации только в тех случаях, когда она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую за-

¹ См.: Дзялошинский И. Гражданские коммуникации и публичная политика.
URL: <http://ashpi.asu.ru/ravn/reports06/dzishnsky.html>.

² См. там же.

коном тайну. Таким образом, в абсолютном большинстве (73 %) случаев отказ в предоставлении информации по запросу СМИ дается в недопустимой по закону форме, на недопустимом по закону основании. Как видим, растущая закрытость государственных органов сопряжена с постоянным нарушением закона, которое вошло у российских должностных лиц в административный обычай.

На тенденцию существенного «ограничения транспарентности» официальных органов и засекречивания официальной информации не раз обращал внимание Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. По свидетельству омбудсмена, российским гражданам теперь отказано в праве знать о промышленных выбросах в окружающую среду, об уровне ее загрязненности, об опасных продуктах. Были засекречены «сведения, раскрывающие объемы выпуска или поставок стратегических видов сельскохозяйственного сырья», а также сведения «о дислокации и предназначении объектов административного управления». Фактически секретной стала и вся фармацевтическая промышленность: к закрытым были отнесены «сведения, раскрывающие производственные мощности, плановые или фактические данные о выпуске, поставках (в натуральном выражении) средств биологической, медицинской или ветеринарной защиты»¹.

В 2008 г., незадолго до принятия закона о доступе к информации о деятельности судов, Уполномоченный по правам человека сделал специальное заявление, посвященное праву граждан на гласность осуществления судебной власти. Своим заявлением омбудсмен пытался побудить официальные российские власти не просто поскорее принять закон, но предусмотреть в нем конкретные положения, закрепляющие открытость и гласность судопроизводства, а также регулирующие право граждан на свободный доступ в судебное заседание. При этом омбудсмен обращал внимание на то, что «в настоящее время, например, в ряде арбитражных судов сложилась практика издания ведомственных подзаконных нормативных правовых актов об организации пропускного режима в их помещения, которая не позволяет желающим беспрепятственно реализовать свое право на присутствие в открытом судебном разбирательстве. Требуется своего решения и вопрос о четкой конкретизации оснований проведения закрытых судебных заседаний в уголовном судопроиз-

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2006 году. Раздел «Свобода слова и право на информацию» (URL: <http://www.ombudsman.gov.ru/doc/ezdoc/06.shtml>). В Докладе не названы официальные документы, засекретившие указанные сведения. Расширение режима секретности было произведено Указом Президента РФ от 11 февраля 2006 г. № 90 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне», который внес изменения в перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 (см.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 49. Ст. 4775; 1998. № 5. Ст. 561; 2001. № 24. Ст. 2418; № 38. Ст. 3724; 2002. № 22. Ст. 2074; 2005. № 10. Ст. 807), изложив его в новой редакции.

водстве. О произвольных и субъективных решениях на этот счет все чаще сообщают средства массовой информации, не имеющие возможности освещать публичную деятельность органов правосудия, особенно по делам, вызывающим большой общественный резонанс»¹.

Многочисленные нарушения законных прав граждан на получение информации фиксируют и региональные омбудсмены. Так, уполномоченный по правам человека в Астраханской области отмечал нарушения гарантированного Конституцией России права граждан на получение информации, непосредственно затрагивающей их права и свободы, а также нарушения принципа прозрачности бюджетной системы со стороны органов местного самоуправления некоторых муниципальных образований, которые не публикуют утвержденные бюджеты и отчеты об их исполнении для всеобщего сведения. Уполномоченным по правам человека в Саратовской области были зафиксированы серьезные проблемы с доступом граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Одним из наиболее распространенных препятствий доступа к информации называлась цена информации, в том числе требования оплаты «информационных услуг» явно не по утвержденным на уровне ведомства прейскурантам. Уполномоченным по правам человека в Смоленской области отмечены случаи отказа гражданам в предоставлении возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы. Уполномоченный по правам человека в Пермской области отмечал неоднократные нарушения права граждан на информацию о состоянии окружающей среды².

Право российских граждан на информацию о состоянии окружающей среды, казалось бы, является наиболее защищенным: оно гарантировано Конституцией, федеральными законами об охране окружающей среды и о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Однако законодательные установления, согласно которым государственные органы должны информировать население, вовсе не гарантируют доступа граждан к социально значимой информации, которой указанные органы обладают. Как на практике реализуется право на экологическую информацию, можно увидеть из приведенного ниже конкретного примера (врезка 5).

¹ Заявление Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 19.11.2008 «О праве граждан на гласность осуществления судебной власти» // Российская газета. 2008. 19 ноября (№ 237).

² См.: *Афанасьева О.В.* Право граждан на информацию и информационная открытость власти... С. 83–84.

Как проводят общественные слушания

Госкорпорация «Росатом» планирует построить в Калининградской области в 18 км от г. Советска Балтийскую АЭС. В соответствии с законодательством проект должен быть вынесен на общественные слушания. Цель слушаний — обеспечить каждому желающему возможность получить информацию о проекте из первых рук и выразить свое мнение; по результатам слушаний оформляется протокол, который приобщается к пакету документов, поступающих на государственную экологическую экспертизу. В идеале, т.е. по закону, государственные эксперты должны все это внимательно прочитать и учесть перед тем, как делать вывод о возможности осуществления проекта. Не позже чем за 30 дней до проведения общественных слушаний проектировщик должен обеспечить широкий доступ к подготовленному им документу — *Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) проекта АЭС.*

Росатом провел слушания 24 июля 2009 г., в середине рабочего дня, в небольшом городке Неман (125 км от Калининграда). Представитель Росатома Игорь Конышев публично отверг возможность проведения общественных слушаний где-либо, кроме г. Немана, проигнорировав призывы экологов обеспечить общественности Калининградской области полноценную возможность участвовать в обсуждении проекта. За месяц до этого на официальном интернет-сайте Немана появилась неработающая ссылка на ОВОС, а после неоднократных обращений экологов вместо 180-страничного документа была размещена краткая выжимка на 11 страниц. Возмущавшимся экологам было предложено доехать до Немана и «почитать документ в Доме культуры». При этом г-н Конышев публично пояснил, что «Закон не предусматривает ознакомления с ОВОС в полном виде». Экологи съездили в Неман и затем именно они разместили постранично сфотографированный ОВОС в Интернете, на сайте НПО «Экозащита!». Полная версия ОВОС содержала важную социальную значимую информацию о вредном воздействии, которое может оказывать АЭС на территории и население разных районов Калининградской области, о том, сколько радионуклидов будет выбрасывать станция, где она будет брать ресурсы и т.д., — вся эта информация отсутствовала в той версии ОВОС, которая была размещена для широкого доступа на официальном сайте.

Городской совет депутатов г. Советска, наиболее крупного города, попадающего в 30-км зону вокруг площадки АЭС, принял решение о проведении общественных слушаний по вопросу сооружения Балтийской АЭС 19 августа в ЦДК «Парус». Однако позже общественные слушания были отменены, а вместо них состоялся «круглый стол» в администрации г. Советска.

Источник: RUGRAD.EU.

Заявление в прокуратуру по поводу отмены слушаний по АЭС см.:
<http://rugrad.eu/communication/blogs/slivyak/>

Как видим, многочисленные положения российских законов о праве граждан знать и обязанности государственных должностных лиц информировать население оказываются декларациями, которые слабо подтвержда-

ются в реальной жизни. В значительной мере это связано с тем, что россияне до сих пор не имели закрепленного законом права инспектировать документированную информацию, находящуюся в распоряжении государственных органов. Без законодательно закрепленного и обеспеченного на практике доступа граждан к официальной информации вся российская «гласность» повисает в воздухе, лишенная важнейшего институционального основания.

Проект основополагающего закона «О праве на информацию», который Указом Президента РФ 1993 г. «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» определялся в качестве приоритетной законодательной инициативы, лишь в 1997 г., уже на втором сроке полномочий президента Ельцина, был внесен им в Государственную Думу. Проект был даже опубликован в «Российской газете» для всенародного обсуждения и вскоре принят в первом чтении, но до второго так и не дошел. А в декабре 2000 г. Госдума вернула законопроект на стадию первого чтения, чтобы тут же отклонить его вовсе. В 2001 г. депутатами Государственной Думы В.В. Похмелкиным, С.Н. Юшенковым был внесен законопроект «О праве на информацию в Российской Федерации», который 23 мая 2002 г. был отклонен при рассмотрении в первом чтении¹.

В 2002 г. Министерство экономического развития и торговли РФ подготовило свой законопроект, названный «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Правительство, одобрив его в целом, отправило на доработку и согласования с министерствами и ведомствами. Согласование затянулось на годы. Принятый в апреле 2007 г. в первом чтении проект снова завис на многие месяцы. И только кампания по борьбе с коррупцией, начатая Посланием Президента Д.А. Медведева, изменила судьбу многострадального законопроекта, который вдруг стремительно прошел два оставшихся чтения. В начале 2009 г. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», а также Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», находившийся на рассмотрении в Государственной Думе с 2006 г., были приняты парламентом и подписаны президентом. Вступление законов в силу отложено до 2010 г. Наш анализ новых российских законов о доступе к официальной информации представлен в седьмой главе.

¹ Комментарий к этому законопроекту см.: *Афанасьева О.В.* Право граждан на информацию и его гарантии // Отечественные записки. 2004. № 3. URL: <http://www.strana-oz.ru/?numid=18&article=887>; а также в кн.: *Афанасьева О.В.* Право граждан на информацию и информационная открытость власти... С. 104–108.

Заоблачное верховенство Конституции

Осуществление тех прав на информацию, которые получили закрепление в российской Конституции, не в последнюю очередь зависит от правовой позиции и решений Конституционного Суда. Поэтому рассмотрим их внимательно.

В целях нашего анализа мы выбрали те постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, которые содержат ссылки на ст. 24, 29 и 42 Конституции либо понятие «право на информацию».

Все те решения Конституционного Суда, которые ссылаются на ст. 42 Конституции, оказались посвящены рассмотрению вопросов права на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, но не права на информацию о состоянии окружающей среды.

Три решения Конституционный Суд принял по жалобам в связи с нарушением вытекающего из ст. 24 (ч. 2) Конституции Российской Федерации права гражданина на получение информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы. Характерно, что все три решения связаны с информацией, собираемой правоохранительными органами и затрагивающей права и свободы граждан в связи с уголовным делом, прокурорской проверкой, делом оперативного учета и оперативно-розыскными мероприятиями. То есть конституционное право россиян на ознакомление с официальными документами, непосредственно затрагивающими их права и свободы, в правоприменительной практике актуализируется прежде всего в контексте *преследования и наказания*. Также это свидетельствует и о том, что российские законы о силовых органах вступают в наибольшее «трение» с положениями ст. 24 Конституции РФ.

18 февраля 2000 г. Конституционный Суд принял Постановление № 3-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана. До этого заявитель получил отказ от прокурора в предоставлении информации по результатам прокурорской проверки законности решения о выделении заявителю жилья, — все судебные инстанции общей юрисдикции подтвердили правоту прокурора. Основанием для отказа стали положения п. 2 ст. 5 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», устанавливающие, что прокурор и следователь не обязаны давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления, иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством.

Рассмотрев жалобу, Конституционный Суд постановил признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее ст. 24 (ч. 2), 29 (ч. 4), 45, 46 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 2 и 3), п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре

Российской Федерации» постольку, поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, он во всех случаях приводит к отказу органами прокуратуры в предоставлении гражданину для ознакомления материалов, непосредственно затрагивающих его права и свободы, без предусмотренных законом надлежащих оснований, связанных с содержанием указанных материалов, и препятствует тем самым судебной проверке обоснованности такого отказа. В то же время Суд постановил признать не противоречащим Конституции РФ п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» постольку, поскольку, являясь гарантией от недопустимого вмешательства в деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, он освобождает прокурора и следователя от обязанности давать какие-либо объяснения по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления, если этим не нарушается вытекающее из ст. 24 (ч. 2) Конституции Российской Федерации право.

Итак, согласно Постановлению Конституционного Суда конкретное дело Кехмана, в котором п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» был применен в нарушение Конституции, подлежит пересмотру, с тем чтобы было обеспечено право заявителя, вытекающее из ст. 24 (ч. 2) Конституции РФ. В то же время оспоренный пункт Закона о прокуратуре остался в силе, но теперь при его применении судьи, прокуроры и следователи должны учитывать Постановление Конституционного Суда по делу Кехмана. Из Постановления следует, что органы прокуратуры должны предоставлять гражданину для ознакомления материалы, непосредственно затрагивающие его права и свободы; отказ в ознакомлении с такими материалами в силу предусмотренных законом надлежащих оснований, связанных с содержанием указанных материалов, теперь не может быть обоснован одной ссылкой на п. 2 ст. 5 Закона о прокуратуре.

По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой Конституционный Суд не принял постановления. Но и Определение Конституционного Суда от 14 июля 1998 г. № 86-О по этой жалобе заслуживает особого внимания: резонансное дело; прекращение производства по уже принятому к рассмотрению обращению; беспрецедентно длинное определение с объяснением позиции суда; особые мнения сразу четырех судей, не согласных с решением Конституционного Суда. В общем, случай из ряда вон.

Заявительница — волгоградская журналистка, опубликовавшая несколько статей с критикой местного УВД. В отношении нее было заведено дело оперативного учета и велись оперативно-розыскные мероприятия, в том числе прослушивание телефонных разговоров, наблюдение за жилищем с использо-

ванием спецсредств. В итоге уголовное дело против журналистки возбуждено не было, но и в ознакомлении с собранной о ней информации ей было отказано — сначала руководством УВД, а затем областным судом, который посчитал, что данные сведения, будучи результатом оперативно-розыскной деятельности, отнесены к государственной тайне и, следовательно, не могут быть предоставлены И.Г. Черновой.

Конституционный Суд определил, что нарушения прав И.Г. Черновой, предусмотренных ст. 23, 24, 25 и 46 Конституции Российской Федерации, непосредственно из оспариваемых положений ст. 5, 6, 7, 9, 10, 11 и 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» не вытекают и эти права подлежат судебной защите, в том числе на основе оспариваемых ею норм. Поскольку же проверка законности и обоснованности правоприменительных решений не входит в компетенцию Конституционного Суда, Суд прекратил производство по этому делу.

Между тем, как отметил в своем особом мнении судья Конституционного Суда А.Л. Кононов, утверждение о том, что данный Закон не нарушает конституционных прав заявительницы, означает фактически скрытое признание данного Закона соответствующим Конституции, однако Суд уклоняется при этом от прямой оценки конституционности Закона, т.е. от разрешения жалобы по существу. В материалах дела имеются многочисленные данные о том, что основные конституционные права заявительницы, в том числе гарантированные ст. 19 (ч. 1), 21 (ч. 1), 23, 24, 25, 29 (ч. 4), 45 (ч. 1), 46 (ч. 1, 2), 52 Конституции Российской Федерации, грубо нарушались не только феноменальным произволом правоохранительных органов, но именно потому, что обжалуемый ею Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» как раз и допускает такой произвол и практически неограниченное усмотрение спецслужб, осуществляющих эту деятельность. Судья Кононов подчеркивает: «Категорически нельзя согласиться с выводом Конституционного Суда о том, что проведение оперативно-розыскных мероприятий само по себе не нарушает прав человека и допустимо уже потому, что преследует цели борьбы с преступлением, которое, дескать, не является сферой частной жизни. Это противоречит всем представлениям о презумпции невиновности».

Судья Конституционного Суда Т.Г. Морщакова в особом мнении по рассматриваемому делу показала, что оспоренный Закон не связывает начало и завершение оперативно-розыскной деятельности в отношении определенного лица с наличием объективной информации, свидетельствующей о том, что оперативно-розыскные мероприятия действительно направлены на выявление преступного деяния. Законом не установлена и обязательность контроля за обоснованностью оперативно-розыскных мероприятий (кроме тех, которые должны проводиться по судебному решению). Обжалование же гражданином в суде обоснованности оперативно-розыскных мероприятий,

о которых ему стало известно, никак не может быть эффективным, поскольку согласно Закону декларируемая в нем цель оперативно-розыскной деятельности — выявление преступлений — сама по себе является достаточным основанием для подобных мероприятий.

По мнению судьи Морщаковой, неопределенность основания оперативно-розыскных мероприятий и отсутствие правил санкционирования или проверки обоснованности их проведения создают предпосылки для вторжения в частную жизнь, наблюдения за ней и накопления информации, касающейся личных тайн, что противоречит ст. 23 (ч. 1) и 24 (ч. 1) Конституции Российской Федерации. При этом ст. 12 (ч. 1) оспариваемого Закона относит к государственной тайне сведения не только о силах, средствах, источниках, методах, планах, организации, тактике оперативно-розыскной деятельности и лицах, в ней участвующих, но и все ее результаты. В соответствии с буквальным смыслом Закона к таким результатам относятся также любые данные о личности гражданина, собранные оперативным путем, в том числе и в случаях, когда оперативно-розыскная деятельность прекращается в связи с тем, что предположение о преступлении объективно опровергнуто. Согласно той же норме Закона результаты оперативно-розыскной деятельности подлежат рассекречиванию только на основании постановления руководителя осуществляющего ее органа. Это означает, что доступ к получению гражданином собранной о нем оперативным путем информации во всех случаях может быть исключен по решению органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Таким образом, положения ч. 1 ст. 12 Закона приводят фактически к отмене в сфере оперативно-розыскной деятельности права граждан на ознакомление с документами, затрагивающими их конституционные права, и, следовательно, противоречат ст. 24 (ч. 2) и 55 (ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

С учетом всего изложенного трудно не согласиться с тем выводом, который содержится в особом мнении судьи Конституционного Суда В.И. Олейника. «Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности", — указывает судья Олейник, — нуждается в глубокой переработке и приведении в соответствие с нормами других российских законов, с нормами и духом международного права, ибо, формально ссылаясь на предписания Конституции Российской Федерации, он, по существу, во многом далек от них, что позволяет и будет позволять правоприменителю нарушать конституционные права и свободы граждан». К сожалению, Определение Конституционного Суда от 14 июля 1998 г. № 86-О таким нарушениям никак не препятствует.

В 1996 г. Конституционный Суд (Постановление от 27 марта 1996 г. № 8-П) признал распространение положений ст. 21 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» на адвокатов, участвующих в качестве защитников в уголовном судопроизводстве, и отстранение их от участия в деле

в связи с отсутствием допуска к государственной тайне не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 48 и 123 (ч. 3).

В 2008 г. Конституционный Суд (Определение от 17 июня 2008 г. № 434-О-О) рассматривал жалобу адвоката, которому Федеральная таможенная служба отказала в предоставлении сведений о партии сотовых телефонов, ввезенных потерпевшим по уголовному делу. В последнем случае Конституционный Суд признал не только положение ст. 10 Таможенного кодекса Российской Федерации, исключающее предоставление содержащей коммерческую тайну информации по требованию третьих лиц, но и распространение данного положения на адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве, соответствующим Конституции и не нарушающим принципа состязательности и равноправия сторон судопроизводства. Сравнив упомянутые решения 1996 и 2008 гг., можно заметить определенную эволюцию в правовой позиции Конституционного Суда.

В 2006 г. Конституционный Суд рассмотрел (Определение от 11 июля 2006 г. № 269-О) жалобу И.Ю. Павлова о признании пп. 1.2 и 1.7 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти не соответствующими Конституции. Согласно пп. 1.2 и 1.7 указанного Положения (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233) к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью; такая информация не подлежит разглашению (распространению) без санкции соответствующего должностного лица. По мнению заявителя, критерии отнесения информации к служебной информации ограниченного распространения не могли быть установлены Правительством Российской Федерации, поскольку в силу ст. 29 (ч. 4) Конституции Российской Федерации подлежат установлению федеральным законом, а такой критерий, как служебная необходимость, является абстрактным и нормативно неопределенным, что ведет к формированию противоречивой правоприменительной практики. Кроме того, пп. 1.2 и 1.7 Положения нарушают принцип равенства, препятствуют реализации конституционного права свободно искать и получать информацию любым законным способом и вступают в противоречие с Конституцией Российской Федерации, ее ст. 2, 15 (ч. 1 и 2), 17 (ч. 1), 18, 19 (ч. 1), 29 (ч. 4), 45 (ч. 1), 55 (ч. 3) и 115 (ч. 1).

До этого заявитель проиграл дело в Верховном Суде. Отказывая в удовлетворении его заявления о признании частично недействующими названных нормативных положений, Верховный Суд Российской Федерации в Решении от 22 декабря 2005 г. сослался на то, что ст. 29 (ч. 4) Конституции Российской Федерации устанавливает требование о необходимости определения феде-

ральным законом перечня сведений, составляющих государственную тайну, в отношении же конфиденциальной информации, к которой относится служебная информация ограниченного доступа, ни Конституция Российской Федерации, ни Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» такого требования не содержат, а потому Правительство Российской Федерации было вправе в пределах своей законодательно определенной компетенции в нормативной форме установить критерии отнесения к служебной информации ограниченного распространения несекретной информации, касающейся деятельности федеральных органов исполнительной власти. Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, оставив данное решение без изменения, в Определении от 7 марта 2006 г. отметила, в частности, что поставленный Павловым вопрос о противоречии пп. 1.2 и 1.7 Положения Конституции Российской Федерации не подлежит обсуждению, поскольку дела о соответствии нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации разрешаются в порядке конституционного судопроизводства Конституционным Судом Российской Федерации.

Между тем Конституционный Суд рассматривает жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод примененным или подлежащим применению в конкретном деле законом, но не подзаконными актами. Как указал Конституционный Суд (Постановление от 27 января 2004 г. № 1-П), в случае если правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина осуществляется не непосредственно федеральным законом, а постановлением Правительства Российской Федерации, причем именно в силу прямого предписания данного закона, на основании и во исполнение которого оно издано и который оно конкретизирует, тем самым предопределяя практику его исполнения, проверка конституционности такого закона, выявление его конституционно-правового смысла не могут быть осуществлены без учета смысла, приданного ему актом Правительства Российской Федерации. В таком случае Конституционным Судом Российской Федерации разрешается вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации как самого закона, так и постановления Правительства Российской Федерации, без применения которого невозможно и применение закона.

Однако в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации Павлов не подверг сомнению конституционность каких-либо федеральных законов, а из содержания оспариваемого им Постановления Правительства Российской Федерации не следует, что данный нормативный акт принят Правительством Российской Федерации в силу прямого предписания федерального закона. Законодательной основой принятия оспариваемого Постановления является комплекс содержащихся в различных законодательных актах (Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информа-

ции», его ст. 10 и 11; Гражданский кодекс Российской Федерации, его ст. 139) нормативных положений, определяющих общий правовой режим конфиденциальной информации. Данные законоположения, не предусматривая прямых предписаний Правительству Российской Федерации, в то же время не исключают осуществление им нормативного правового регулирования отнесения информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им организаций к информации ограниченного служебного распространения, не являющейся секретной, что соответствует конституционной обязанности Правительства Российской Федерации обеспечивать эффективную реализацию полномочий федеральных органов исполнительной власти, возложенных на них Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, и способствовать устранению угрозы нарушения информационной безопасности государственного управления (п. «д» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации).

Поскольку проверка соблюдения Правительством Российской Федерации при нормативном регулировании данных общественных отношений законодательно установленных правил, составляющих правовой режим конфиденциальной информации, не относится к компетенции Конституционного Суда, последний отказал в принятии к рассмотрению жалобы Павлова.

Рассматриваемое дело показательно сразу в нескольких аспектах. Прежде всего, впечатляет логика решения Верховного Суда. Согласно этой логике пусть закон регулирует отнесение тех или иных сведений к секретной информации, однако запретить разглашение сведений можно и по-другому, отнеся их не к «секретным», но к «служебным», а поскольку Конституция требует определить федеральным законом перечень сведений, составляющих государственную тайну, но ничего не говорит о служебной информации, то критерии и перечни служебных сведений можно определять не законом, а подзаконными актами.

К сожалению, Конституционный Суд солидаризовался с этой логикой. Не ограничившись констатацией того, что разрешение поставленного заявителем вопроса «неподведомственно» Конституционному Суду, судьи последнего зачем-то сослались в своем определении на решение Верховного Суда, который «не усмотрел в содержании оспариваемых нормативных положений нарушения норм действующего федерального законодательства».

Наконец, никак не менее первых двух впечатляет и третье обстоятельство. Общеизвестно, что в России конкретное нормативно-правовое регулирование осуществляется зачастую не законами, положения которых обычно весьма расплывчаты, а подзаконными актами. Кажется бы, уже из самого названия этих актов следует, что они должны приниматься на основании и в развитие определенных законов. Ведь если органы исполнительной власти вольны принимать нормативные правовые акты не только на основании принятых за-

конов, но и вместо непринятых либо наряду с принятыми законами, то эти исполнительные органы присваивают себе prerogatives законодателя, т.е. не принадлежащую им по праву власть. А Конституция Российской Федерации в ст. 3 (ч. 4) устанавливает: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону».

Одним из опасных, антигосударственных последствий подобного неправомерного «подзаконного» регулирования оказывается ситуация, когда гражданин, чьи права и свободы нарушены подзаконным актом, не может обратиться в Конституционный Суд с требованием проверить такой акт на соответствие Конституции. Точнее, обратиться-то он может, но Конституционный Суд отклонит его жалобу на том основании, что по обращениям граждан Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность только федерального закона и правительственного постановления, изданного «именно в силу прямого предписания данного закона».

Рассмотренное дело как раз и выявило такую ситуацию. Обратим внимание: Кассационная коллегия Верховного Суда определила, что вопрос о противоречии пунктов Положения, утвержденного правительством, Конституции Российской Федерации не подлежит обсуждению в Верховном Суде, а Конституционный Суд определил, что решение этого вопроса «неподведомственно» и ему. Ничего неправильного в таком положении вещей высшие российские суды не усмотрели.

Обратимся теперь к Европейскому суду по правам человека, который все чаще рассматривает российские дела и в 2008 г. принял решение, имеющее для нас характер важного прецедента. Конкретные обстоятельства дела «Рякиб Бирюков против России» мы опустим — важен предмет: заявитель жаловался, что требование о публичном провозглашении решения суда, гарантированное ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, было нарушено в его гражданском деле. Николаевский районный суд Ульяновской области, рассматривавший иск Бирюкова к больнице, огласил резолютивную часть решения суда, а копия решения суда в окончательной форме была выслана заявителю на четвертый день после дня судебного заседания. Заявитель обжаловал решение суда, среди прочего, на том основании, что районный суд не огласил полный текст решения суда в судебном заседании. Ульяновский областной суд отклонил кассационную жалобу заявителя. Он отметил, что, огласив резолютивную часть решения суда в судебном заседании и предоставив заявителю копию решения суда в окончательной форме в пределах установленного предельного срока, районный суд действовал в полном соответствии с Гражданским процессуальным кодексом, а именно со ст. 203. При этом областной суд огласил резолютивную часть своего решения в судебном заседании

в присутствии заявителя, а позднее выслал копию своего решения в окончательной форме заявителю.

Не секрет, что в практике российских судов применение положения Гражданского процессуального кодекса РФ о том, что в исключительных случаях по особо сложным делам составление мотивированного решения суда может быть отложено на срок не более трех дней, превратилось в обычай объявлять в конце судебного заседания лишь резолютивную часть решения, а составление мотивированного решения суда откладывать на три дня. Тем важнее решение Европейского суда по правам человека, которое ставит перед российскими судьями вопрос о пересмотре этого «суверенного» обычая.

Европейский суд установил, что ст. 203 Гражданского процессуального кодекса РФ упоминает только участников процесса и их представителей как лиц, имеющих право знакомиться с мотивированным решением, изготовленным после публичного оглашения резолютивной части. Получить копию решения могли также только участники процесса. Что касается передачи судебных решений в канцелярию суда, соответствующие правила ограничивали общественный доступ к текстам решений. Такой доступ обычно предоставлялся только сторонам и другим участникам процесса. Из этого следует, что причины, на которых районный суд основал решение по существу дела, за исключением ссылки на ст. 1064 Гражданского кодекса, не были доступны общественности. Резолютивная часть решения не содержала никаких разъяснений примененного принципа, взятого из ст. 1064, и таким образом не информировала тех граждан, у которых не было соответствующего юридического знания. Европейский суд считает, что цель, преследуемая ст. 6 § 1 Конвенции в этом контексте, а именно гарантировать контроль правосудия общественностью для сохранения права на справедливое судебное разбирательство, не была достигнута в настоящем деле; причины, по которым требования заявителя были отклонены, не были доступны публике. Суд считает, что нарушение ст. 6 § 1 Конвенции состояло в том, что государство не подчинилось требованию гласности судебных решений.

В рассматриваемом деле, в разделе «Применимое национальное законодательство», приведен и еще один показательный сюжет из российской правоприменительной практики. Согласно российскому законодательству, Судебный департамент при Верховном Суде обеспечивает организационное обеспечение деятельности областных и районных судов. В частности, он организует делопроизводство и работу архивов судов. В то время, когда российскими судами рассматривалось дело Бирюкова, делопроизводство в районном суде регулировалось Приказом Судебного департамента № 8 от 29 января 1999 г. Приказ устанавливал исчерпывающий список лиц, которые могли ознакомиться с материалами дела в помещении суда, и исчерпывающий список лиц, которым могли быть выданы, по усмотрению председателя суда или судьи, ко-

пии документов из материалов дела. В рамках другого дела законность названного приказа была оспорена двумя гражданами в Верховном Суде РФ. Окончательным определением от 3 апреля 2003 г. Верховный Суд отказался рассматривать жалобу и постановил, что приказ, как документ, который затрагивает права и свободы человека, не был зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ и не был официально опубликован, поэтому он не мог считаться документом, изданным федеральным органом власти, проверка законности которого находится в юрисдикции Верховного Суда. Действующий в настоящее время Приказ Судебного департамента от 29 апреля 2003 г. № 36, касающийся районных судов, содержит нормы, идентичные пп. 181 и 184 вышеуказанного Приказа № 8 от 29 января 1999 г.

Обратим внимание на упомянутое здесь определение Верховного Суда РФ. Верховный Суд отказывается рассматривать жалобу граждан, требующих признать незаконным действующий приказ Судебного департамента при Верховном Суде. Почему? А потому, что действующий приказ, затрагивающий права и свободы человека, не был, оказывается, официально опубликован! То есть согласно Конституции России такой приказ вообще не мог действовать, он незаконен. Однако Верховный Суд ничего не говорит о незаконности действовавшего приказа Судебного департамента при Верховном Суде, зато определяет, что этот приказ «не может считаться документом, изданным федеральным органом власти, проверка законности которого находится в юрисдикции Верховного Суда». Такое определение столь же характерно, сколь огорчительно. Дополнительное огорчение российскому гражданину приходится испытывать при цитировании *такого* определения Верховного Суда России в Европейском суде. Остается надеяться, что это сугубое огорчение пойдет нам на пользу. Хоть так.

Сайт уполномочен заявить

12 февраля 2003 г. правительство России приняло Постановление № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (далее — Постановление). Согласно Постановлению федеральные органы исполнительной власти обязаны обеспечить доступ граждан и организаций к информации о своей деятельности, за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа, путем создания информационных ресурсов в соответствии с перечнем, утвержденным настоящим Постановлением, и размещения их в информационных системах общего пользования. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано принять меры по обеспечению доступа

граждан и организаций к информации о своей деятельности с учетом Постановления.

Принятие Постановления было важным шагом в правильном направлении. Ведь потенциал доступа к государственной информации через официальные сайты и общедоступные электронные библиотеки официальных документов чрезвычайно велик. Аудитория Интернета в России расширяется быстрыми темпами, значительно превышая тиражи официальных газет, где публикуется информация о деятельности государственных органов власти. К тому же поиск «вчерашней» информации, когда-то опубликованной в СМИ, нелегко, накладен и отнюдь не гарантирует получения требуемых сведений. Официальные же интернет-ресурсы способны обеспечивать актуальный доступ ко всей размещенной информации всех пользователей Сети. Объем и подробность официальной информации, которую можно разместить в Интернете, несравнимо больше, чем то, что можно опубликовать в СМИ. Именно Интернет способен технологически обеспечить революционный сдвиг в информационной открытости государственной власти обществу. Создание интернет-сайтов органов государственной власти дает возможность не только предоставить информацию экспертному сообществу и массовому пользователю, но и сделать коммуникацию власть — граждане интерактивной.

Через год после вступления в силу правительственного постановления мы провели мониторинг интернет-сайтов Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти, а также выборочный мониторинг сайтов органов исполнительной власти семи субъектов Российской Федерации¹. Мониторинг показал, что почти все органы исполнительной власти создали общедоступные сайты, но на этих сайтах, в том числе и на портале самого Правительства РФ, крайне редко можно найти все те официальные сведения, обнародование которых предписано Постановлением.

Выборочный обзор официальных сайтов, проведенный нами уже при подготовке этой книги, показывает, что за прошедшие пять лет качественного улучшения ситуации так и не произошло. По-прежнему официальные сайты выглядят как проформа, которую органы власти соблюдают скорее для бюрократической отчетности, чем для действительного информирования и обслуживания потребителей. А ведь при этом на поддержку официальных сайтов тратятся немалые, год от года возрастающие суммы бюджетных денег.

¹ См. раздел «Оценка реализации Постановления Правительства РФ "Об обеспечении доступа..."» и приложение 1 «Аналитические обзоры сайтов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ (Нижегородской, Новосибирской, Свердловской, Ростовской областей, Хабаровского края, городов Москвы, Санкт-Петербурга) в кн.: *Афанасьева О.В.* Право граждан на информацию и информационная открытость власти... См. также: *Афанасьев М., Афанасьева О.* Приоткрытые окна // Отечественные записки. 2004. № 3 (URL: <http://www.strana-oz.ru/?numid=18&article=886>).

Показательно, что хуже всего дело обстоит с раскрытием самых важных сведений, в отсутствие доступа к которым всех граждан разговоры о подотчетном обществе правительстве бессмысленны. Это прежде всего информация о результатах выполнения официальных программ и решений, о выделении и использовании бюджетных средств, о ходе и результатах проверок деятельности органов власти и их должностных лиц. Совершенно ясно, что без обеспечения общего доступа к такой информации невозможна ни действительная борьба с коррупцией, ни объективная оценка потребителями-налогоплательщиками результатов и стоимости работы тех или иных государственных органов — польза и вред не могут быть ясно установлены, деятельность органов государственной власти становится неподконтрольной гражданам России.

Сведения об исполнении бюджета и об общей сумме бюджетных средств, выделенных на функционирование государственного органа, на официальных сайтах государственных органов исполнительной власти, как правило, вообще отсутствуют, а если уж и даются, то в крайне усеченном виде. Дурной пример всем государственным органам, да и не только им, подает само российское правительство, на официальном портале которого как не было, так и нет внятной информации о выполнении бюджета. Поразительно, но факт: на правительственном интернет-портале недоступны федеральные законы об исполнении государственного бюджета Российской Федерации — ни по текущему, ни по минувшим годам. Нет там сведений и об общих суммах бюджетных средств, выделяемых на функционирование правительства, аппарата правительства и образуемых правительством координационных и совещательных органов. Точно так же на официальном сайте Президента России невозможно найти сведения о том, сколько бюджетных денег выделяется на обеспечение деятельности президента, на функционирование Администрации Президента, Совета безопасности, Государственного Совета и других совещательных органов при Президенте РФ. После этого уже бессмысленно сетовать на отсутствие информации о бюджетных средствах, выделяемых на функционирование других федеральных органов исполнительной власти, и на крайнюю скудность бюджетной информации на сайтах органов власти субъектов Российской Федерации.

Среди разнообразной официальной информации наибольшую важность для широкой общественности имеют, конечно, сведения о планах и результатах деятельности органов государственной власти. Между тем эти основные сведения о работе государственных органов найти как раз трудно. Обилие же сообщений об официальных проектах и кампаниях борьбы за все хорошее и против всего плохого лишь прикрывает острый дефицит ключевой государственной информации. Так, на правительственном интернет-портале можно найти сведения о многих решениях Правительства РФ, однако попробуйте

найти там информацию о ходе и результатах выполнения этих решений — не найдете. С наступлением в стране и мире экономического кризиса информация о правительственных планах, приоритетах и мерах приобрела для общества особую актуальность, но именно в 2008 г. на правительственном сайте пропал раздел «Планы и программы правительства»! С утверждением 19 июня 2009 г. Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г. она была размещена и на правительственном сайте. Никакой информации о ходе выполнения антикризисной программы, равно как и ранее принятых федеральных целевых программ, правительственный сайт не дает.

Еще один пример социально значимой, фактически тоже кризисно важной информации — это сведения о переводе российской системы образования на тестовый единый государственный экзамен (ЕГЭ). Эта перестройка национального образования, стратегически важная для страны и затрагивающая кровные интересы огромного числа российских семей и граждан, осуществляется вопреки негативному мнению широкой экспертной, преподавательской и родительской общественности, сопряжена с многочисленными скандалами, в том числе судебными исками. При всем при этом Министерство образования Российской Федерации не обеспечивает на своем официальном сайте доступ к необходимой информации: нет внятной и поддающейся верификации информации о результатах эксперимента по внедрению ЕГЭ в ряде пилотных регионов, не раскрыты сведения о результатах ЕГЭ, проведенного в 2009 г. уже обязательно и повсеместно.

Наряду с отсутствием и существенной неполнотой тех или иных сведений вещание официальных сайтов государственных органов характеризуется также избирательностью в предоставлении информации. Выборочно предоставляемые сведения формируют искусственную и необъективную картину деятельности органов власти. Подобная односторонность нередко доходит до превращения официального информационного ресурса, созданного за счет бюджета, в рупор пропаганды и ведомственной саморекламы. Например, откровенно пропагандистско-рекламный характер имеют материалы о военной реформе, о реформе МПС, о ввозе отработанного ядерного топлива, о реформе образования, которые размещались и размещаются на официальных сайтах соответствующих федеральных ведомств.

В нарушение правительственного Постановления, обязывающего органы исполнительной власти «своевременно и регулярно размещать указанные информационные ресурсы в информационных системах общего пользования», информация на большинстве официальных сайтов обновляется несвоевременно и нерегулярно.

Общим слабым местом всех официальных сайтов, созданных федеральными и региональными органами власти, является крайняя слабость обратной

связи. В абсолютном большинстве случаев отсутствует механизм запроса информации через сайт, нет интернет-приемных, общественных обсуждений и голосований. Таким образом, сайты российских государственных органов игнорируют основное преимущество Интернета — интерактивность. При чрезвычайно высокой скорости развития в мире информационных технологий, в России наблюдается самый настоящий застой во внедрении и развитии интерактивных сервисов в сфере государственного управления.

С 2002 г. в стране действует федеральная целевая программа «Электронная Россия», название которой отсылает конечно же к знаменитому плану ГОЭЛРО. Кстати, в других странах подобные программы называются обычно электронным правительством (или как у канадцев — «Канада on-line»), акцентируя, таким образом, не технократическую, а демократическую идею национального единства и могущества. Как бы то ни было, согласно нашей государственной программе Россия должна стать электронной уже в 2010 г. Для достижения этой вдохновляющей цели, согласно паспорту программы, из российского бюджета (главным образом федерального и частично региональных) в 2002—2006 гг. выделено 8657,9 млн руб. (в ценах соответствующих лет), а в 2007—2010 гг. планируется выделить 23 426,9 млн руб. (в ценах 2006 г.). В феврале 2009 г. президент Д.А. Медведев оценил не итоговые, но уже близкие к финальным результаты программы неутешительно: «У нас нет никакого "электронного правительства", все это химера».

Президент, призвав за два года исправить положение, привычно подчеркнул организационно-техническую сторону дела — внедрение электронного документооборота вместо бумажного. В тексте ФЦП «Электронная Россия» можно найти и такие цели, как обеспечение информационной открытости органов государственной власти, повышение качества и оперативности предоставления государственных услуг. Между тем российские государственные органы так и не обеспечили на своих сайтах доступ к тем информационным ресурсам, которые находятся в их распоряжении, — нет ни описаний подведомственных информационных ресурсов, ни реестров официальных документов. До электронных читальных залов, подобных тем, что создают государственные органы США в соответствии с Законом 1996 г. «О свободе электронной информации», нам по-прежнему далеко.

Об онлайн-овых сервисах, общедоступных в развитых странах, россиянам тоже пока приходится только мечтать либо пользоваться ими за рубежом. На официальных сайтах российских государственных органов, как правило, невозможно даже найти полные сведения об уведомительных и разрешительных процедурах в соответствующем государственном органе, а заполнить формуляры необходимых обращений посетители официальных интернет-сайтов могут лишь в редчайших случаях. Столь низкая, фактически «никакая» в сравнении с развитыми странами, интерактивность официальных интернет-сайтов

в России обнаруживает более общую и принципиальную проблему — крайне слабую ориентированность российских государственных органов на потребителей общественных услуг, для производства которых как будто бы и существуют, тратят бюджетные деньги наши органы власти и управления.

Служба охраны по связям с общественностью

В преддверии цикла парламентских и президентских выборов 2007–2008 гг., призванных обеспечить «преемственность курса» в российских властных верхах, вышел Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Указ закрепил порядок отчетности высших должностных лиц субъектов РФ и оценки эффективности деятельности возглавляемых ими органов исполнительной власти. Для такой оценки Указом был утвержден длинный и подробный, насчитывающий 43 пункта, перечень показателей, по которым можно судить об экономическом развитии и социальном благополучии региона. При этом в Указе упоминалась *Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия*, которой предписывалось разработать еще и перечень дополнительных показателей, а также методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и форму доклада высших должностных лиц субъектов РФ. Все это Комиссия должна была разработать и утвердить до 1 августа 2007 г. Судя по всему, она с этой задачей не справилась — за это или по какой-то другой причине, но в 2008 г. Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия была упразднена. А вопросы остались.

Как бы то ни было, руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ было указано представить отчет за 2006 г. и впредь ежегодно отчитываться по всем утвержденным показателям. Поскольку с 2004 г. граждане России не выбирают глав регионов — их теперь де-факто назначает президент, — объективная оценка деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ стала крайне актуальной проблемой, которая пока не получила удовлетворительного решения. Между тем переход от общенародных выборов к назначению объяснялся необходимостью превратить глав регионов из популистских политиков в эффективных управленцев. Поэтому можно было порадоваться, что хоть и через три года были все-таки определены показатели, по которым следует оценивать эффективность, награждать хороших управляющих российскими регионами и наказывать плохих. Смущало, правда, что показателей много и не вполне понятно, как они соотносятся и как на их основе давать интегральную оценку эффективности государственного управления. Но уже само по себе наличие в общем

доступе сведений по конкретным показателям социально-экономического развития каждого из российских регионов было бы весьма полезным.

Увы, общий доступ к этим важнейшим сведениям до сих пор не обеспечен. Ни доклады глав регионов, ни показатели развития экономики, здравоохранения, образования, общественной безопасности, демографического состояния и социального самочувствия, утвержденные президентским Указом для оценки деятельности региональных властей, недоступны на официальных сайтах президента и правительства, нет их и на сайтах органов государственной власти субъектов РФ. Существуют ли эти доклады, собрана ли информация по указанным показателям? Неизвестно. Как гласит китайская поговорка, трудно найти черную кошку в темной комнате, особенно если ее там нет. Заметим только, что все отставки и смены глав регионов, имевшие место после июня 2007 г., обошлись без развернутых обоснований и отсылок к каким бы то ни было конкретным показателям развития соответствующих регионов.

Уже в ситуации экономического кризиса и роста социальной напряженности вышло Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 о мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Так, с двухлетним опозданием, были утверждены перечень дополнительных показателей и методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, а также форма доклада высших должностных лиц субъектов РФ. Постановление занимает 109 страниц, четырежды воспроизводит выросший до 295 пунктов перечень показателей и представляет собой эталонно бюрократический документ, разобраться в котором непросто — для этого нужно потратить немало рабочего времени, оплаченного из государственного бюджета.

В терриконе списочных показателей можно найти много чего интересно-го. Есть там, например, «доля выпускников государственных (муниципальных) дневных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку, в численности выпускников, участвовавших в едином государственном экзамене по данному предмету», — эту долю в процентах должен указывать в своем докладе федеральному правительству глава соответствующего региона. Трудно ли для людей, обеспечивающих правильное народное волеизъявление на выборах, показать нужный процент знания русского языка? Ну, конечно: «вообще не вопрос». И кто скажет таким людям, что они неправы? Никто не скажет, ибо политика есть искусство возможного, в частности искусство корреляции показателей правильного народного волеизъявления и знания русского языка.

Есть вещи и пострашнее — это успевшие стать притчей во языцех «заработские» медико-экономические стандарты, требующие «оптимизировать» численность врачей, объемы стационарной и скорой медицинской помощи

до уровня среднероссийских показателей и обязательно-бесплатных нормативов. То есть чтобы без излишеств. Зурабов уже посол, но, как видим, борьба с излишним здравоохранением в России — это не личное дело Зурабова. По тому же принципу и с той же целью исчисляется «доля неэффективных расходов» в сфере общего и профессионального образования: а вдруг в каком регионе окажется более чем по одному учителю на 15 учеников или в каком-то городе заведутся комфортные классы с численностью меньше, чем 25 человек. Не бывать такому на Руси. А приоритетность развития человеческого капитала — это уже из другой бумаги, без показателей.

Подробный разбор содержания Постановления выходит за рамки предмета, которому посвящена эта книга, поэтому выделим здесь лишь самое главное. Итак, согласно Указу президента правительство утвердило 295 показателей для оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти и включило эти показатели в федеральную программу статистических работ. Опустим вопрос о том, какой же статистикой по регионам оперировали президент и правительство до 2009 г., если в ней не было этих 295 показателей? Зададимся другим вопросом: как на основе 295 показателей, многие из которых (будем все-таки надеяться) уже отслеживались, надо теперь оценивать эффективность государственного управления? Первый общий ответ понятен: оценку нужно выводить отдельно по каждому направлению социально-экономического развития. Ну а как оценить в целом эффективность деятельности регионального правительства? Методика, утвержденная Постановлением, на этот вопрос ответа не дает. Что удивительно только на первый взгляд. Социология давно раскрыла негласный закон бюрократии: неопределенность — ресурс власти. Если вы можете предъявлять претензии подчиненному по 295 пунктам, то власть ваша точно велика. А эффективность управления — это же теория, т.е. как Бог даст.

Но есть в комментируемом Постановлении и воистину удивительное положение, сколько на него ни гляди. Утвержденный Указом 2007 г. перечень показателей включал ряд пунктов (пп. 10, 13, 28, 43), которые предполагают оценку удовлетворенности населения, а именно: удовлетворенность населения медицинской помощью (процент от числа опрошенных); удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования (процент от числа опрошенных); уровень криминогенности (процент от числа опрошенных); удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ, в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных). Кто должен проводить соответствующие социологические замеры, в Указе не было сказано. И вот Постановление правительства разъяснило: за социологические исследования удовлетворенности населения отвечает Федеральная служба охраны. Кроме того, территориальные органы Федеральной службы охраны

должны получать от высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ всю информацию о значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в электронном виде, осуществлять обработку данной информации и представлять ее в Министерство регионального развития РФ.

Почему ФСО, в состав которой с 2003 г. входит Служба специальной связи и информации (бывшее Федеральное агентство правительственной связи и информации), должно заниматься сбором, обработкой и пересылкой баз данных, понять еще можно. Но почему Федеральная служба охраны должна проводить социологические опросы?! По поводу надежности и объективности таких опросов заблуждаться не стоит. В 1990-е гг. одному из авторов этой книги приходилось регулярно сравнивать социологические данные, предоставляемые ФАПСИ и негосударственными социологическими центрами, — данные ФАПСИ всегда оказывались наиболее отклоняющимися. В 2000-е гг. Администрация президента подрядила для мониторинга общественных настроений в регионах негосударственные социологические центры. Поэтому смысл нового поручения для ФСО, вероятно, следует искать не в социологическом ноу-хау, а в секретности правительственной информации, которую обязана обеспечивать Служба. Попробуйте найти на сайте ФСО результаты проводимых ею социологических исследований... Не положено.

Между прочим, социологические данные об общественном мнении и удовлетворенности населения деятельностью органов власти не входят в тот перечень сведений, которые согласно ст. 7 ФЗ «О государственной тайне» не могут быть отнесены к государственной тайне и засекречены. Не упомянуты социологические данные и в перечне сведений о деятельности органов государственной власти, которые обязательны к размещению на официальных сайтах. Получается, что результаты опросов общественного мнения, притом проведенные на бюджетные средства, российские власти вполне могут засекретить.

А могут и, наоборот, раскрыть — если результаты будут свидетельствовать о высокой удовлетворенности граждан деятельностью властей (либо о низкой удовлетворенности, когда речь пойдет о «плохом парне»). В любом случае — ФСО не подведет. Именно поэтому искать и анализировать социологические данные ФСО — дело пустое. Служебно-охранная социология не может рассматриваться как объективное свидетельство.

Социологический аудит удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти должен быть передан независимому и признанному в экспертном сообществе верификатору, а правильнее бы — профессиональной лиге верификаторов официальных социологических данных.

Более широкая общественная задача состоит в следующем: гражданам России необходимо добиваться и добиться общего доступа к сведениям о социально-экономическом состоянии и развитии нашей страны и всех ее реги-

онов, включая все показатели, которые устанавливают и учитывают федеральные власти. С 1 января 2010 г., когда вступит в силу Закон об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, каждый российский гражданин вправе обратиться в органы власти субъектов РФ (причем не только в том регионе, где гражданин проживает), в ФСО и ее территориальные органы, в Министерство регионального развития, в правительство и к президенту с запросом на предоставление сведений, собираемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Чтобы не копировать каждый раз 295 показателей, лучше бы сделать эти сведения общедоступными на официальных сайтах президента, правительства и соответствующих субъектов Российской Федерации.

Глава 7. НОВЫЕ РОССИЙСКИЕ ЗАКОНЫ О ДОСТУПЕ К ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Во второй половине 2000-х гг. в России после долгих приготовлений и согласований были приняты три федеральных закона, закрепляющих и регулирующих право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов.

27 июля 2006 г. президентом В.В. Путиным был подписан, 29 июля 2006 г. опубликован и через 180 дней вступил в силу Федеральный закон «*О персональных данных*».

22 декабря 2008 г. президент Д.А. Медведев подписал Федеральный закон «*Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации*», который должен вступить в силу 1 июля 2010 г.

9 февраля 2009 г. президент подписал Федеральный закон «*Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления*», вступивший в силу 1 января 2010 г.

Персональные данные и государство

Закон о персональных данных был принят вслед за тем, как 19 декабря 2005 г. Россия ратифицировала европейскую *Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных*, которая обязы-

вает государства соблюдать право на неприкосновенность частной жизни, формулируя его как важнейшее ограничение в пользовании правом на информацию. С этой целью Конвенция определяет категории данных, которые могут подвергаться автоматизированной обработке только в тех случаях, когда национальное право предусматривает надлежащие гарантии (это сведения о расовой, национальной принадлежности, политических либо религиозных взглядах или иных убеждениях, членстве в профсоюзе, данные о здоровье, сексуальной жизни, судимости); наделяет любое лицо правом получать информацию относительно размещенных в базе данных сведений о себе и требовать их уничтожения в случае нарушения конфиденциальности; требует принимать надлежащие меры безопасности при хранении данных о человеке в целях предотвращения их случайного или несанкционированного уничтожения, потери, несанкционированного доступа к ним, их изменения или распространения.

В России до сих пор нет закона о гарантиях неприкосновенности частной жизни. Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных и российский Закон о персональных данных не защитят нас от вторжения в нашу частную и семейную жизнь, если такое вторжение не сопряжено именно с автоматизированной обработкой данных. Тем не менее, поскольку автоматизированная обработка разнообразной информации о физических лицах используется сегодня очень широко, правовое регулирование этой деятельности в целях защиты физических лиц чрезвычайно актуально. Хотя в лаконичном названии российского Закона, в отличие от Конвенции и аналогичных законов развитых стран, почему-то отсутствуют такие слова, как «неприкосновенность», «защита», «физические лица». Внимательное прочтение убеждает, что такое название Закона не случайность, но проявление его существенных особенностей.

Казалось бы, ясно: если Закон принят с целью обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, то главным требованием к обработке¹ персональных данных государственными и частными операторами должно быть соблюдение конфиденциальности. Однако, прочитав ст. 5 Закона «Принципы обработки персональных данных», мы обнаруживаем, что российский законодатель не относит соблюдение конфиденциальности персональных данных к принципам их обработки! Есть, впрочем, в Законе ст. 7, которая называется «Конфиденциальность персональных данных». Первая часть этой статьи устанавливает, что «операторами и третьими лицами, полу-

¹ Статья 3 (п. 3) Закона определяет: «...обработка персональных данных — действия (операции) с персональными данными, включая сбор, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), использование, распространение (в том числе передачу), обезличивание, блокирование, уничтожение персональных данных».

чающими доступ к персональным данным, должна обеспечиваться конфиденциальность таких данных, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи». Во второй же части статьи сказано: «Обеспечение конфиденциальности персональных данных не требуется:

- 1) в случае обезличивания персональных данных;
- 2) в отношении общедоступных персональных данных».

«Общедоступные персональные данные» — это одно из основных понятий комментируемого Закона. Оно определено в ст. 3 (п. 12) следующим образом: «...общедоступные персональные данные — персональные данные, доступ неограниченного круга лиц к которым предоставлен с согласия субъекта персональных данных или на которые в соответствии с федеральными законами не распространяется требование соблюдения конфиденциальности». То есть если ваши персональные данные не определены специально каким-либо федеральным законом в качестве конфиденциальных — например, вы не занимаете и не претендуете занять федеральную государственную должность¹, не являетесь секретным сотрудником или осведомителем, — то ваши персональные данные, дорогой читатель, считаются общедоступными! Персональные данные как таковые российский Закон о персональных данных конфиденциальными не считает. Более того, комментируемый Закон устанавливает *необязательность* обеспечения конфиденциальности любых персональных данных, «на которые в соответствии с федеральными законами не распространяется требование соблюдения конфиденциальности». Проще говоря, если вы не лицо «в законе», то конфиденциальность ваших персональных данных при автоматизированной их обработке обеспечивать никто не обязан.

При этом комментируемый Закон отнюдь не настаивает на том, чтобы государственный или частный оператор осуществлял обработку персональных данных с согласия субъекта персональных данных. Статья 6 Закона говорит лишь о том, что такая обработка *может* осуществляться с согласия субъектов персональных данных, за исключением семи случаев, перечисленных в этой статье. Но много ли смысла в закрытом списке случаев, если согласия субъекта персональных данных не требуется, например, когда обработка персональных данных осуществляется «в целях научной, литературной или иной творческой деятельности при условии, что при этом не нарушаются права и свободы субъекта персональных данных» (п. 6 ч. 2 ст. 6). Что получается? А получается вот что: теперь уже согласно Закону (а не в отсутствие закона, как раньше) любой государ-

¹ Так, согласно утвержденному Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 559 Положению о предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, такие сведения являются конфиденциальными, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну (п. 11).

ственный орган, любое должностное, физическое, юридическое лицо в целях своей «творческой деятельности» (какая деятельность не творческая?) может осуществлять обработку ваших персональных данных без вашего на то согласия. Претензии к оператору можно будет предъявить только тогда, когда он нарушит ваши права и свободы. В соответствии с комментируемым Законом сама по себе обработка: сбор, накопление, хранение, изменение, использование, распространение, обезличивание, блокирование, уничтожение — информации о человеке без его согласия прав и свобод этого человека не нарушает. Притом не забудьте, что оператор не обязан обеспечивать конфиденциальность ваших персональных данных, если вы не лицо «в законе».

Но есть ведь и такая личная информация — о национальной принадлежности, взглядах и убеждениях, состоянии здоровья, интимной и семейной жизни, конфиденциальность которой должна соблюдаться и обеспечиваться во всяком обществе, где признается право на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны. Конституция России (ч. 1 ст. 24) устанавливает, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается. Ратифицированная Россией Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных определяет категории данных, которые могут подвергаться автоматизированной обработке только в тех случаях, когда национальное право предусматривает надлежащие гарантии. Какие же гарантии предусматривает российский Закон о персональных данных?

Часть 1 ст. 10 Закона гласит: «...обработка специальных категорий персональных данных, касающихся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных или философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи». В ч. 2 ст. 10 приведены семь случаев, когда обработка указанных выше специальных категорий персональных данных допускается. Вторым пунктом в этом перечне значится тот случай, «если персональные данные являются общедоступными». Дальше можно не продолжать. Ведь комментируемый Закон полагает общедоступными все персональные данные, «на которые в соответствии с федеральными законами не распространяется требование соблюдения конфиденциальности». Следовательно, Закон о персональных данных допускает сбор, хранение, использование и распространение любой информации о частной жизни лица, специально не защищенной иными федеральными законами, без согласия этого лица и не устанавливает обязанностей оператора базы данных и третьих лиц, получивших такие данные, соблюдать их конфиденциальность. Соответствует ли такое законодательное регулирование российской Конституции и Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных? Ничуть.

Зачем же было принимать такой закон? Понятное дело, для гражданской европейской «галочки». Однако в условиях развитого бюрократического капитализма всякая «галочка» должна работать, т.е. обеспечивать расширенное воспроизводство вложенного в нее капитала. Ответ на вопрос «Кому выгодно?» можно найти в ст. 19 Закона «Меры по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке». Часть 1 этой статьи обязывает операторов принимать при обработке персональных данных необходимые организационные и технические меры, в том числе использовать шифровальные (криптографические) средства для защиты персональных данных. В ч. 2 предусмотрено, что Правительство РФ устанавливает требования к обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных. В ч. 3 функции контроля и надзора за выполнением требований, установленных правительством, закреплены за ФСБ и Федеральной службой по техническому и экспортному контролю. В свою очередь, ст. 23 Закона назначает Росвязькомнадзор уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных и возлагает на него обеспечение контроля и надзора за соответствием обработки персональных данных требованиям настоящего Закона. Росвязькомнадзор наделяется широкими полномочиями по учету осуществляющих автоматизированную обработку персональных данных операторов, контролю и надзору над их деятельностью. Операторы обязаны сообщать в уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных по его запросу «информацию, необходимую для осуществления деятельности указанного органа, в течение семи рабочих дней с даты получения такого запроса»¹.

Получается, что законодатель не настаивает на обязательном обеспечении конфиденциальности всех персональных данных, но закрепляет плотный контроль за деятельностью операторов, обязанных выполнять требования информационной безопасности, со стороны нескольких федеральных органов, дележащих контрольно-надзорные полномочия².

¹ Заметим, что такая формулировка положения, закрепленного в ч. 4 ст. 20 Закона, является весьма неопределенной и не совпадает с формулировкой положения, закрепленного в п. 1 ч. 3 ст. 23 Закона, согласно которому «уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных имеет право запрашивать у физических или юридических лиц информацию, необходимую для реализации своих полномочий, и безвозмездно получать такую информацию».

² Ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по безопасности Е.К. Волчинская дает следующую оценку одного из последствий сложившейся ситуации: «Принятие Федерального закона "О персональных данных" заметно стимулировало процессы лицензирования деятельности по технической защите конфиденциальной информации (в данном случае персональных данных). Все организации, создающие информационные системы, содержащие персональные данные, понуждаются к лицензированию деятельности по их технической защите. Употребляю глагол "понуждаются", поскольку законом требование лицензирования не установлено. А поскольку такие информационные системы (кадровые, потребителей услуг и т.п.) создают практически любые юридические лица, то масштабы лицензирования огромны, а лицензирование становится не исключением, а правилом» (Волчинская Е.К. Роль государства в обеспечении информационной безопасности // Информационное право. 2008. № 4).

Если Закон совсем не жесток в части обеспечения конфиденциальности персональных данных, то уж доступ самих физических лиц к своим персональным данным, а также к сведениям об операторах, осуществляющих обработку персональных данных, казалось бы, должен быть гарантирован — этого требует не только Конституция, Конвенция, но и хотя бы элементарная справедливость. Однако и тут защита физических лиц интересует российского законодателя не в первую очередь и, кажется, даже не во вторую.

Статья 14 Закона, которая называется «Право субъекта персональных данных на доступ к своим персональным данным», в ч. 1 гласит: «Субъект персональных данных имеет право на получение сведений об операторе, о месте его нахождения, о наличии у оператора персональных данных, относящихся к соответствующему субъекту персональных данных, а также на ознакомление с такими персональными данными, за исключением случаев, предусмотренных частью 5 настоящей статьи. Субъект персональных данных вправе требовать от оператора уточнения своих персональных данных, их блокирования или уничтожения в случае, если персональные данные являются неполными, устаревшими, недостоверными, незаконно полученными или не являются необходимыми для заявленной цели обработки, а также принимать предусмотренные законом меры по защите своих прав».

Заметим, что, определяя случаи, в которых субъект персональных данных вправе требовать от оператора уточнения, блокирования или уничтожения своих персональных данных, российский Закон, в отличие от Конвенции, не упоминает случай нарушения конфиденциальности. Заметим также, что правомочия субъекта персональных данных, указанные в ч. 1 ст. 14, разбиты на две группы правомочий, которые изложены последовательно. Ясно, что для того, чтобы требовать уточнения, блокирования, уничтожения неправильных или неправомерно обрабатываемых персональных данных, физическому лицу необходимо сначала получить информацию о том, какие данные о нем, кто и зачем обрабатывает. Но право на доступ к такой информации, согласно Закону, не имеет силы в случаях, которые предусмотрены ч. 5 ст. 14.

Прочитавшем. «Право субъекта персональных данных на доступ к своим персональным данным ограничивается в случае, если:

1) обработка персональных данных, в том числе персональных данных, полученных в результате оперативно-розыскной, контрразведывательной и разведывательной деятельности, осуществляется в целях обороны страны, безопасности государства и охраны правопорядка;

2) обработка персональных данных осуществляется органами, осуществившими задержание субъекта персональных данных по подозрению в совершении преступления, либо предъявившими субъекту персональных данных обвинение по уголовному делу, либо применившими к субъекту персональных данных меру пресечения до предъявления обвинения, за исключением

предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации случаев, если допускается ознакомление подозреваемого или обвиняемого с такими персональными данными;

3) предоставление персональных данных нарушает конституционные права и свободы других лиц».

Приведенные положения Закона, как видим, практически исключают доступ физического лица к информации о себе во всех случаях, когда такая информация находится в распоряжении силовых органов (за исключением случаев информирования подозреваемых или обвиняемых, специально предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством). Закон о персональных данных продолжает известную советско-российскую традицию — беспаравия физического лица, попавшего в поле зрения сотрудников спецслужб. В предыдущей главе мы рассматривали известный случай волгоградской журналистки И.Г. Черновой, которая стала жертвой милицейского произвола и не нашла защиты в российских судах: обвинения ей не предъявили, а материалы прекращенного дела оперативного учета так и не представили. Приведенные выше положения Закона о персональных данных гарантируют не предотвращение, но, напротив, бесконечное тиражирование подобных случаев.

Особого внимания заслуживает также положение п. 3 ч. 5 ст. 14 Закона, согласно которому право субъекта персональных данных на доступ к ним ограничивается в случае, если их предоставление нарушает конституционные права и свободы других лиц. Не нужно быть провидцем, и так понятно: это положение будет использоваться операторами — особенно часто государственными операторами, которым сам Россвязькомнадзор не страшен, — для обоснования отказа в предоставлении информации на том основании, что эта информация затрагивает третьих лиц. Вот тут как раз тот случай, когда они вспомнят и скажут об обеспечении конфиденциальности персональных данных.

Жалобу на оператора, осуществляющего обработку персональных данных, субъект персональных данных вправе подать в Россвязькомнадзор. При этом полномочие, которым наделяется Россвязькомнадзор в качестве апелляционной инстанции, определено Законом (ч. 2 ст. 23) узко и неясно: «Уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных рассматривает обращения субъекта персональных данных о соответствии содержания персональных данных и способов их обработки целям их обработки и принимает соответствующее решение».

Закон обязывает Россвязькомнадзор вести реестр операторов (п. 3 ч. 5 ст. 23) и предусматривает, что сведения, содержащиеся в реестре операторов, за исключением сведений о средствах обеспечения безопасности персональных данных при их обработке, являются общедоступными (ч. 4 ст. 22). Однако в Законе ничего не сказано о том, как обеспечивается об-

щедоступность указанных сведений, а в перечне обязанностей Россвязькомнадзора обеспечение общедоступности реестра операторов не упомянуто. На официальном сайте Россвязькомнадзора можно найти рубрику «Реестр операторов, осуществляющих обработку персональных данных», но реестра там нет, вместо этого предлагается произвести поиск оператора, для чего посетителю нужно ввести название организации, ее ИНН и регистрационный номер. Таким образом, сведения, содержащиеся в реестре операторов, который ведет Россвязькомнадзор, отнюдь не доступны.

Осталось добавить, что на знаменитой московской «Горбушке» (и, конечно, не только там) по-прежнему можно приобрести самые разные базы данных, содержащие персональные данные физических лиц. С этими базами данных: «Таможня», ГИБДД, БТИ, «Прописка», «Собственники квартир», «Доходы физических лиц», «Картотека МВД» и др. — работают в своих целях самые разные люди. Уже из номенклатуры и содержания информации видно, что значительная часть баз персональных данных попадает на рынок из государственных органов, в том числе из силовых государственных органов. Пора оставить деланое недоумение относительно того, почему такое происходит и после вступления в силу Федерального закона «О персональных данных». Читайте Закон — там все написано.

Почему не взлетел калининградский «пилот»

Перейдем к рассмотрению российских федеральных законов об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов. Но перед этим вспомним, что в 2000-е гг. в нескольких субъектах Российской Федерации были приняты региональные законы о предоставлении официальной информации¹. Принятие и применение этих законов можно рассматривать как региональные эксперименты, результаты которых следовало бы учесть при нормативно-правовом регулировании на общенациональном уровне.

Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области», принятый в 2002 г., не только был первым среди аналогичных региональных законов,

¹ См. об этом: *Афанасьева О.В.* Право граждан на информацию и информационная открытость власти... С. 79–83; *Браславская Е.* Открытость органов государственной власти и местного самоуправления на примерах Калининградской, Волгоградской и Новгородской областей. URL: <http://dzyalosh.ru/02-dostup/statii/braslavskay140706/soderganie.htm>; Новое информационное законодательство Российской Федерации / под ред. А.К.Симонова. М.: Медия, 2004; *Шеввердяев С.Н.* Обзор регионального законодательства, регулирующего порядок предоставления гражданам информации // Законодательство и практика масс-медиа. 2006. № 12. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1247257>.

но и стал для них модельным. Калининградский закон закрепил принцип открытости информации о деятельности областных органов государственной власти и основные способы предоставления информации. В качестве таковых, наряду с опубликованием официальной информации в СМИ и обеспечением доступа к заседаниям органов власти, были впервые закреплены: обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам органов государственной власти; предоставление документов и материалов заинтересованным лицам на основании их запроса. Разработчики из Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» рассматривали принятие Калининградской областной думой первого в России закона о доступе к информации, механизмы которого основаны на современных европейских стандартах, как пилотный проект в рамках реформирования органов государственной власти Российской Федерации. Таким образом, калининградский закон и опыт его применения представляют особый интерес.

Сразу скажем, что нам не удалось найти в информационном поле, включая и доклады уполномоченного по правам человека в Калининградской области, следов применения упомянутого областного закона. Постичь безвестную судьбу закона-первенца помогает чтение содержательной книги эксперта «Трансперенси Интернешнл — Р» С.Н. Шевердяева, в которой представлен аудит двухлетней практики реализации калининградского закона¹. Оказывается, региональные власти, в первую голову исполнительная, просто проигнорировали областной закон, принятый в целях обеспечения открытости деятельности органов государственной власти и предупреждения злоупотреблений должностных лиц в Калининградской области. Ничто не свидетельствует о том, что сегодня ситуация с применением закона о порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области изменилась к лучшему.

Почему же так произошло? Отвечая на этот вопрос, С.Н. Шевердяев указывает на отсутствие финансирования мероприятий по реализации закона и отсутствие политической воли у руководства региона. Следует прислушаться к мнению эксперта: «Общая финансовая гарантия должна быть отражена в тексте закона в обязательном порядке, и ее отсутствие является очевидным недостатком калининградского закона». По мнению автора, подобный пробел ликвидирован в аналогичном законе Новгородской области², где имеется спе-

¹ См.: *Шевердяев С.Н.* Правовая модель обеспечения открытости власти. Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации калининградского закона о доступе к информации. М.: Де Ново, 2004. Текст книги доступен на сайте «Трансперенси Интернешнл — Р». URL: <http://www.transparency.org.ru/>

² Закон Новгородской области от 28 апреля 2004 г. № 273-ОЗ «О порядке предоставления информации органами государственной власти Новгородской области».

циальная ст. 28 «Финансирование деятельности органов государственной власти области по обеспечению доступа граждан к информации». В соответствии с данной статьей «в областном бюджете ежегодно предусматриваются средства на: 1) опубликование информации о деятельности органов государственной власти области в государственных средствах массовой информации; 2) подготовку и издание официальных справочников и специализированных сборников; 3) установку и обслуживание информационных стендов; 4) информационное и техническое обслуживание информационных систем общего пользования, содержащих информацию о деятельности органов государственной власти области». Заметим, однако, что в новгородском законе речь идет о финансировании традиционных статей бюджетных расходов на информационно-издательскую деятельность и обслуживание официальных сайтов, — о финансировании же мероприятий по обеспечению непосредственного доступа к документам органов государственной власти и предоставления документов по запросам граждан не говорится ни слова.

Что же до дефицита политической воли к обеспечению прозрачности государственных органов, то это ведь не только калининградская проблема. И, кстати говоря, не только российская. Где и когда власть предрежащая стремится стать властью подотчетной? Назови мне такую обитель, я такого угла не видал... Если законы принимать в расчете на добрую волю начальников, то ни один хороший закон действовать не будет — у нас в России уж точно. Закон должен быть рассчитан как раз на злую волю, на противодействие, на саботаж. Вот тогда есть шанс. Правильный закон не нуждается в чьей-то доброй воле, а как раз обеспечивает индукцию доброй воли в обществе.

И тут следует признать, что хороший и красивый калининградский закон практически лишен средств самообороны и продвижения в неблагоприятных социальных средах. В законе есть глава, посвященная гарантиям его реализации, но она малосодержательна, и самые слабые статьи в ней — «Организационные гарантии органов государственной власти» и «Обжалование отказа в предоставлении информации». Не определено, какой конкретно орган исполнительной власти отвечает за мониторинг и координацию деятельности по реализации закона; не закреплена практика ежегодных докладов об исполнении закона в областной думе; не учрежден институт контроля и надзора над исполнением закона должностными лицами областных органов государственной власти; не определен порядок рассмотрения апелляций. В отсутствие таких организационных и политических гарантий, «кнута и пряника», областные чиновники тут же задвинули закон на самую пыльную полку.

Можно не сомневаться, российские чиновники положат на ту же полку и федеральные законы об обеспечении доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, если калининградский урок нас ничему не научит.

Что можно узнать о деятельности государственных органов?

Не прошло и двадцати лет, как начали говорить про закон о доступе к официальной информации, — и вот он принят. Содержания тех замечаний и предложений, которые сделали по трем сменившим друг друга законопроектам компетентные государственные органы и должностные лица (ведь только последний, подготовленный МЭРТом, проект закона согласовывали целую семилетку), мы, вероятно, никогда не узнаем. А жаль: опыт показывает, что это небезынтересная информация к размышлению.

Что касается комментариев отечественных и зарубежных ученых, экспертов и общественных деятелей, то их за это время было сделано и опубликовано множество: по вопросам правового регулирования доступа к информации проводились семинары и круглые столы, издавались книги, представлялись экспертные заключения¹. Поэтому в Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» нет ни одного положения и ни одного пробела, которые бы не обсуждались на экспертном и политическом уровнях многократно. Замечания типа «не досмотрели», «не додумались», «вовремя не подготовили» применительно к этому Закону совершенно неуместны. В тексте Закона нет случайностей.

Нельзя сказать, что все предложения экспертов были проигнорированы. Так, не прошла попытка увеличить срок официальных ответов на запросы информации от редакций СМИ с семи дней (по действующему закону о СМИ)

¹ См.: Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. М.: Институт проблем информационного права, 2004; *Волчинская Е.К.* Проблемы законодательного регулирования доступа к информации. URL: http://dzyalosh.ru/02-dostup/statii/Doklad_Volchinskoy_1.htm; Замечания и рекомендации группы экспертов программы Европейского союза (ТАСИС) «Укрепление независимости региональных СМИ в Российской Федерации» по поводу проекта закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (от 8 апреля 2003 г.). URL: http://dzyalosh.ru/02-dostup/statii/zam_rek_grup_expert_prog_evz_souz_0.htm; *Монахов В.Н.* Экспертное заключение на проекты федеральных законов № 386525-4 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и № 386534-4 «О внесении изменений в статьи 38 и 39 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"», прошедших 18 апреля 2007 г. первое чтение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (подготовлено по заказу Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в СМИ). URL: <http://dzyalosh.ru/02-dostup/statii/Monachov-eksp-zakl.htm>; *Шеввердяев С.Н.* Право на доступ к информации в России: проблемы теории и законодательства. URL: <http://www.medialaw.ru/projects/1/2/k7.htm>; *Его же.* Новый законопроект о доступе к информации внесен в Госдуму: История вопроса и основные черты документа // Законодательство и практика масс-медиа. 2007. № 1. URL: (<http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1247259>). Наш комментарий к проекту ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», подготовленный в рамках Российско-Канадской программы «Содействие реформированию государственного управления в Российской Федерации» в декабре 2004 г., см.: Институты прозрачности государственного управления: канадский опыт для России / под ред. О.В. Афанасьева и С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2006. С. 64–90. URL: <http://www.formulaprava.ru/books/47/>.

до 30, подведя их под общую норму нового закона об обеспечении доступа к информации. Действие принятого Закона распространено не только на органы власти, как предлагалось вначале, но и на все государственные и муниципальные органы. Однако в целом доработка проекта федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» осуществлялась, похоже, по принципу: шаг вперед, два шага назад.

Очень трудным для российского законодателя делом оказалось определение цели принимаемого закона. Получалось как-то невнятно¹. В итоге же обошлись вообще без каких-либо положений о цели закона. Вероятно, решили, что так лучше: ни слова о праве на доступ к официальной информации, о прозрачности и подотчетности власти, а про цель принимаемого закона просто не поминать — авось никто и не вспомнит.

Давайте рассуждать логически. Если бы целью нового закона было закрепление и обеспечение права на доступ к информации, то законодатель не стал бы ее скрывать, а указал бы эту цель, как это сделано в зарубежных законах и международных документах, рассмотренных в предыдущей части нашей книги. Следовательно, российский законодатель эту цель не преследовал. В то же время Закон об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления принят. Значит, он принят с иной, нежели реализация права на доступ к информации, целью. Эта иная цель в комментируемом Законе не высказана. Применяя кантовский принцип гласности публичного права, мы полагаем, что скрытая цель несправедлива и неправомерна. О конкретном же ее содержании можно лишь догадываться.

Выскажем гипотезу, которая представляется нам адекватной. Цель российского законодателя в том состоянии, в каком он сегодня находится, вероятнее всего, сводится к тому, чтобы «закрыть вопрос» с неприлично зависшим проектом закона, который становится уже обязательным элементом европейского дресс-кода (в ноябре 2008 г. Конвенция о доступе к официальным документам была принята Комитетом министров Совета Европы). «Закрыть вопрос» — это значит принять закон в таком виде, чтобы его правоприменительные последствия оказались ничтожными; проще говоря, чтобы ничего не изменилось.

Наша гипотеза находит убедительное подтверждение в самом Законе. Если рассматривать его с точки зрения обнуления правоприменительных последствий, то все встает на свои места и Закон производит впечатление цельного, продуманного документа.

¹ Так, в одобренном правительством законопроекте определялось, что «закон регулирует порядок реализации государственными органами и органами местного самоуправления функций по обеспечению доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Для достижения нужного результата законодателем задействованы разные средства, включая изобретения. Обычно с принятием нового закона вносятся поправки в прежде действовавшие смежные законы и иные нормативные правовые акты. Для обеспечения доступа к информации это трижды актуально, поскольку законодательство по вопросам государственного управления содержит множество положений, не соответствующих принципам публичной прозрачности государственных структур. Закон о доступе к информации должен иметь верховенство над этими законами. С этой целью в ряде стран были внесены поправки в национальные конституции либо законам о доступе к информации был придан особый статус. А в тех правовых системах, где невозможно обеспечить доминирование одного закона над другими, как раз и необходимо проанализировать все законы, ограничивающие раскрытие информации, с целью приведения их в соответствие с Законом о доступе к информации.

Между тем в новом российском законе установлен обратный порядок. Положения Закона применяются «с учетом особенностей предоставления отдельных видов информации», предусмотренных федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, принятыми по предметам ведения субъектов РФ (ч. 2 и 3 ст. 2).

Таким образом, вступающий в силу в 2010 г. Закон никак не затрагивает действующее законодательство и ничего в нем не в силах изменить. Фактически провозглашено верховенство действующих норм над новым Законом о доступе к информации. Притом это верховенство отдано не только другим федеральным законам, но и подзаконным актам, а также законам и подзаконным актам субъектов Федерации.

Кто-то, конечно, скажет, что никакого верховенства действующих запретительных норм Закон над собой не предполагает, а предусматривает лишь то, что предоставление отдельных видов информации о деятельности государственных и муниципальных органов может иметь свои особенности, которые регулируются соответствующими нормативными правовыми актами. Не заблуждайтесь. Неслучайно ведь слова об особенностях предоставления информации — тех, которые уже предусмотрены, и тех, которые еще будут предусмотрены различными федеральными и региональными нормативными правовыми актами, — приведены в той статье Закона, что определяет сферу его действия (ст. 2). Посмотрим, что в этой сфере осталось.

Согласно ст. 3 правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, осуществляется комментируемым Законом в ряду иных нормативных правовых актов.

Закрепляемый Законом принцип открытости и доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, который мог бы иметь правоприменительные последствия, нейтрализован оговоркой: «за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом» (п. 1 ст. 4). Вот такой получился принцип — как дышло.

Уже закрепленное действующим законодательством право россиян не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации, в том числе о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в комментируемом Законе *умалено* оговоркой: не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации, «доступ к которой не ограничен» (п. 3 ст. 8). На наш взгляд, указанное положение Закона не соответствует Конституции России, которая предусматривает в ч. 2 ст. 55, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или *умаляющие* права и свободы человека и гражданина.

Закон также определяет основные требования *при* обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и включает в их число «изъятие из предоставляемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления сведений, относящихся к информации ограниченного доступа» (п. 3 ст. 11). Это к вопросу об особенностях предоставления отдельных видов информации.

Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступ к которой ограничен, определяется в ст. 5 Закона. Вернее, так статья называется, однако она не содержит никакого содержательного определения информации ограниченного доступа. Вместо этого в указанной статье говорится следующее:

«1. Доступ ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну.

2. Перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, а также порядок отнесения указанных сведений к информации ограниченного доступа устанавливается федеральным законом».

Сообщаем для справки, что исследователи российского законодательства насчитали в нем более 40 видов тайн¹. Так что трудно сказать, о каком именно федеральном законе говорится в ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона. По-

¹ См.: *Лопатин В.Н.* Информационная безопасность России : Человек. Общество. Государство. СПб., 2000; *Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А.* Информационное право : учебник / под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. 2-е изд., с изм. и доп. СПб., 2005; *Волчинская Е.К.* Роль государства в обеспечении информационной безопасности // Информационное право. 2008. № 4.

мимо Федерального закона «О государственной тайне», наибольшую актуальность в обсуждаемом контексте имеет законодательное регулирование порядка установления режима служебной тайны. Но федерального закона о служебной тайне как раз и нет. В системе исполнительной власти уже 15 лет действует Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти». И это несмотря на то, что ограничение доступа к информации конечно же сопряжено с ограничением конституционных прав граждан. А в соответствии с Конституцией России (ч. 3 ст. 55) права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Впрочем, что помешает нашему законодателю принять нужный для отечественной бюрократии закон о служебной тайне? И закрепить в нем, как и в действующем правительственном постановлении, право начальства устанавливать ограничения в доступе к информации исходя из соображений «служебной необходимости». Правда, конституционность такого положения в федеральном законе может быть обжалована каким-нибудь гражданином в Конституционном Суде. Напомним, что проверку конституционности правительственного постановления по жалобе гражданина Конституционный Суд, согласно его же решению, осуществить не вправе. Наверное, поэтому закон о служебной тайне никак и не примут: с постановлением-то так хорошо все устроилось, что и трогать не надо бы.

Таким образом, комментируемый Закон не раскрывает ограничения на доступ к информации и не определяет те законные интересы, для защиты которых такие ограничения могут быть установлены, — он оставляет определение не только государственной тайны, но и иной информации ограниченного доступа за другими неназванными федеральными законами. Следовательно, отнюдь не Закон об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а другие — действующие и еще не принятые — федеральные законы (на практике же и подзаконные акты органов исполнительной власти) определяют и будут определять реальный объем права на доступ к официальной информации. То есть на вопрос: что можно узнать о деятельности государственных и муниципальных органов? — комментируемый Закон отвечает: узнать можно то, что пока не запрещено российским законодательством.

В Законе перечислены способы, которыми *может* обеспечиваться доступ к информации. Указано, что опубликование информации в СМИ осуществ-

вляется в соответствии с законодательством о средствах массовой информации; ознакомление с информацией через библиотечные и архивные фонды — в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъектов Федерации, муниципальными правовыми актами; присутствие граждан на заседаниях коллегиальных государственных и муниципальных органов — в соответствии с регламентами соответствующих органов. Относительно ознакомления граждан с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, сказано, что возможность такого ознакомления *может быть* предоставлена *по решению* государственного органа, органа местного самоуправления.

Тут возникает вопрос о корректности разделения таких способов обеспечения доступа к официальной информации, как предоставление информации по запросу и ознакомление с информацией в помещении государственного или муниципального органа. Ведь ознакомление с информацией в официальном присутственном месте осуществляется конечно же по запросу пользователя и является одним из вариантов предоставления ему запрашиваемой информации, что может быть удобно для пользователя, а иногда бывает и необходимо, например, для обозрения оригиналов и заверенных копий документов. В чем же смысл указанного разделения? Вероятно, в его правовом последствии: пользователю по-прежнему может быть отказано в ознакомлении с официальными документами в помещении государственного или муниципального органа — предоставление ему такой возможности отдано Законом на усмотрение самих этих органов.

Следует отметить, что в Законе не указано, распространяется ли его действие на информацию, созданную государственными органами в прошлом. Положение о том, что «ознакомление пользователей информацией с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, находящейся в библиотечных и архивных фондах, осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами» (ч. 3 ст. 17), позволяет, видимо, дать отрицательный ответ на этот вопрос. Вспомним для примера, что в Канаде действие Закона о доступе к информации, а также Закона о неприкосновенности частной жизни распространяется на все официальные документы, существовавшие на дату вступления указанных законов в силу. Соответственно, Национальный архив Канады играет важнейшую роль в системе доступа к информации. Можно утверждать, что противоположный подход лишает граждан и организации права на доступ к информации, которая была создана на общественные средства и содержит полезные, обеспечивающие понимание истории данные.

Из шести упомянутых в Законе способов доступа к официальной информации подробно говорится о двух: о размещении информации в сети Интернет и о предоставлении информации по запросу пользователей. В ст. 13 приведен перечень сведений, которые содержит информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемая в Интернете. Сам по себе перечень вполне содержателен, в чем-то он даже конкретизирует и углубляет Перечень сведений о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98. Правда, в отличие от того Перечня перечисленные в указанной статье Закона сведения необязательны для размещения. Обязательный состав информации, периодичность ее размещения и сроки обновления — все это должно быть определено в ведомственных перечнях информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в Интернете. Для чего же тогда ст. 13 Закона повествует о «размещаемой» информации, которая «содержит» такие-то сведения? Как показывает практика исполнения упомянутого правительственного постановления, наши государственные органы, даже когда они обязаны обеспечить доступ к определенной информации, далеко не обязательно делают ее доступной. Если же нормативные положения никого прямо не обязывают — это вообще факультативное чтение.

Анализ международного опыта законодательного регулирования доступа к информации показывает, что разные по качеству законы содержат в себе разные типы перечней информации. Если типы законодательно закрепляемых перечней информации расположить на оси, то можно получить шкалу — градусник, измеряющий национальные особенности правового регулирования доступа к информации (рис. 2).

Начнем с отметки «очень хорошо». Этой отметке соответствуют перечни четко определенных *ограничений* (исключений) доступа к официальной информации с принципиальной оговоркой: «если только не наличествует преобладающий общественный интерес в обнародовании такой информации» (такая оговорка предполагает проведение *экспертизы общественного интереса*), а также с указанием сроков действия таких ограничений. На отметке «хорошо» расположились прочие перечни внятно определенных ограничений.

«Плохо» — это когда в законе о доступе к информации вместо перечня ограничений дается перечень сведений, которые не могут быть отнесены к информации ограниченного доступа (можно сказать, защищенных от исключения). «Очень плохо» — когда закон о доступе закрепляет не перечень ограничений, а перечень информации, которая должна быть доступной.

Но вот российский ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» ввел такой перечень, для которого на градуснике уже и шкалы не хватает, — это перечень информации, которая *может быть* доступной.

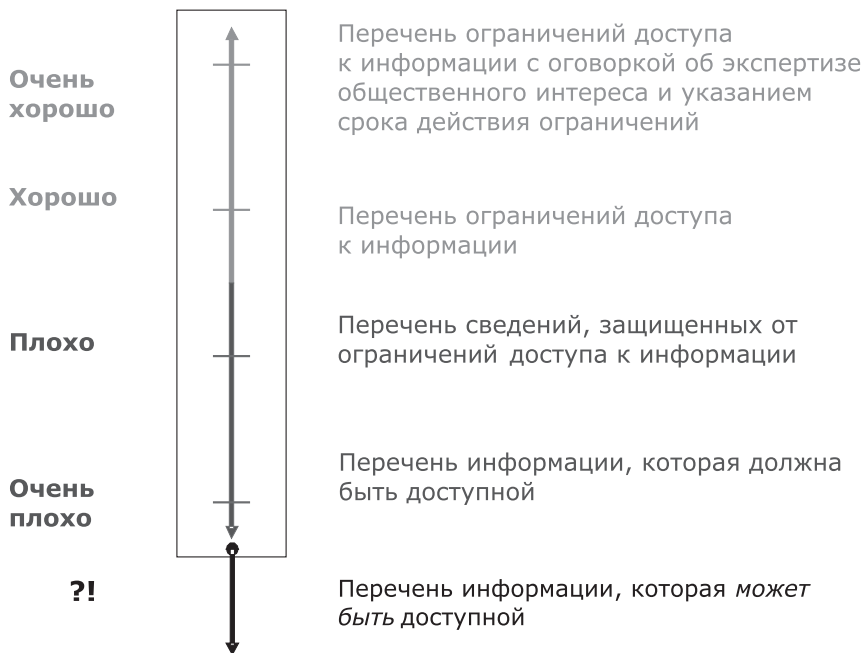


Рис. 2. Измерение национальных особенностей правового регулирования доступа к информации

Регулируя предоставление информации по запросам пользователей, законодатель, похоже, более всего стремился соблюсти интересы и комфорт государственных и муниципальных чиновников. Только на регистрацию запроса отведено три дня, еще 30 дней — на ответ, да еще на 15 дней можно взять отсрочку. Тридцатидневный срок идентичен сроку, предусмотренному Федеральным законом о порядке рассмотрения обращений граждан. Но если на рассмотрение обращения и подготовку ответа по существу содержащейся в нем жалобы или просьбы отведен месяц, то почему целый месяц и даже больше — 33 дня да еще, может быть, 15, итого 48 дней — требуется, чтобы найти и скопировать официальный документ? Такую работу с заявлениями

вряд ли можно назвать оперативной, а указанные сроки разумными — с точки зрения пользователей, а не чиновников.

Закон не обязывает должностных лиц помочь пользователю идентифицировать запрашиваемую информацию или орган, в чьем распоряжении такая информация находится. При этом предусмотрено, что информация заявителю не предоставляется, если она не относится к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, в которые поступил запрос (п. 3 ч. 1 ст. 20). В этом случае запрос «направляется» в надлежащий государственный или муниципальный орган. Но может и не направляться, «если государственный орган или орган местного самоуправления не располагает сведениями о наличии запрашиваемой информации в другом государственном органе, органе местного самоуправления» (ч. 7 ст. 18).

К числу оснований, исключающих предоставление информации, Закон помимо прочего относит и тот случай, если «в запросе ставится вопрос о правовой оценке актов, принятых государственным органом, органом местного самоуправления, проведении анализа деятельности государственного органа, его территориальных органов, органа местного самоуправления либо подведомственных организаций или проведении иной аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информацией» (п. 6 ч. 1 ст. 20). Но ведь предметом запроса может быть одновременно и конкретная информация, и ее оценка с анализом. Между тем, согласно приведенному положению Закона, как только в запросе «ставится вопрос» об оценке и анализе, то уже никакая «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не предоставляется». Почему, собственно?

На многие актуальные вопросы Закон не отвечает, однако на один из вопросов мы обнаруживаем не один, а сразу два ответа. Что должен делать официальный орган при получении запроса на предоставление информации, которая уже была опубликована в СМИ или размещена в Интернете? Первый ответ на этот вопрос дан в статье, которая регулирует *порядок предоставления информации по запросу*: «При запросе информации, опубликованной в СМИ либо размещенной в сети Интернет, в ответе на запрос государственный орган, орган местного самоуправления могут ограничиться указанием названия, даты выхода и номера средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, и (или) электронного адреса официального сайта, на котором размещена запрашиваемая информация» (ч. 3 ст. 19). Но есть и второй ответ — притом уже в статье, которая устанавливает *основания, исключающие возможность предоставления информации*: «Государственный орган, орган местного самоуправления вправе не предоставлять информацию о своей деятельности по запросу, если эта информация опубликована в средстве массовой информации или размещена в сети Интернет» (ч. 3 ст. 20).

Казалось бы, второй ответ просто лишний (зачем в ст. 20 возвращаться к вопросу, который урегулирован в ст. 19?). Так ведь это кому как: правомочие лишним не бывает. Без второго правомочия официальные лица оставались бы *обязанными* предоставить доступ к запрашиваемой информации и в порядке выполнения этой обязанности могли бы указать пользователю общедоступные источники. Получив же правомочие по ст. 20 (ч. 3), официальные лица *вправе не предоставлять* информацию и, находясь в своем праве, *могут* указать пользователю выходные данные публикации или адрес сайта (заметим: даже не ссылку на размещенный на сайте материал).

А на практике пойдут тонкости и конкретности. Газета вышла при царе Горохе, материал с сайта только вчера как сняли... Вам надо — вы ищите. У вас есть право искать, у них есть право не предоставлять ранее опубликованную информацию.

Кстати говоря, об информации: это субстанция тонкая и неопределенная. Скажем, нужен вам *документ*, а вас отправляют на официальный сайт, где вместо документа представлена некая *информация* на заданную тему, например *кое-что* об исполнении бюджета или, скажем, *кое-что* об оценке воздействия на окружающую среду проекта X. Вы такой информацией категорически не удовлетворены и направляете повторный запрос. А вам отвечают: во-первых, мы вправе не предоставлять опубликованную информацию (см. ч. 3 ст. 20), а запрашиваемая вами информация размещена на сайте, адрес которого мы вам сообщили; во-вторых, поскольку запрашиваемая вами информация ранее уже была вам предоставлена, мы вправе вам более не отвечать (см. п. 5 ч. 1 ст. 20). Бюрократическое издевательство, как видим, Закону отнюдь не противоречит.

Настораживает и то, что Закон весьма неконкретен в том, что касается платы за предоставление официальной информации. Предусмотрено, что на бесплатной основе предоставляется следующая информация: передаваемая устно, размещаемая в сети Интернет, затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного пользователя информацией; законом либо муниципальным правовым актом может быть установлена и иная бесплатно предоставляемая информация (ст. 21). Заметим, что в перечне информации, предоставляемой бесплатно, не указаны документы и материалы, с которыми можно ознакомиться в помещениях органов власти. Таким образом, Закон допускает взимание государственными и муниципальными органами платы за ознакомление с официальными документами и материалами в помещениях, занимаемых указанными органами. Разве это правильно и допустимо?

Сколько же придется платить за получение официальной информации, если она прямо не затрагивает права и обязанности запрашивающего ее пользователя? Закон предусматривает, что плата за предоставление информации

о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления взимается в случае ее предоставления по запросу, если объем запрашиваемой и полученной информации превышает определенный Правительством Российской Федерации объем информации, предоставляемой на бесплатной основе. В этом случае пользователь информацией оплачивает расходы на изготовление копий запрашиваемых документов и (или) материалов, а также расходы, связанные с их пересылкой по почте. Порядок взимания платы устанавливается Правительством Российской Федерации (ч. 1, 2 ст. 22.)

Таким образом, ответа на вопрос, сколько придется платить, мы не получили. Наоборот, возникли дополнительные вопросы. Когда правительство определится с бесплатным объемом информации и порядком оплаты? Закон никакого срока не указывает, а, как известно, правительство и в указанные-то сроки обычно не укладывается. Далее, правительство установит порядок *взимания* платы, а кто будет устанавливать порядок ее начисления? Сказано, что пользователь будет оплачивать расходы на копирование и пересылку, но не сказано, что *только* их; не сказано также, кто будет определять расходы и цену предоставления информации пользователю.

Закон распространяет свое действие на государственные органы и органы местного самоуправления. Прочие многочисленные структуры, которые наделены публичными полномочиями, функциями и бюджетным финансированием, остаются вне сферы комментируемого Закона. В нем, правда, упоминаются организации, подведомственные государственным и муниципальным органам, но упоминаются они лишь при определении понятия «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Таким образом, сами упомянутые организации обеспечивать доступ к информации не обязаны. К тому же не вполне ясно, что такое «подведомственные организации». Например, кому подведомственны автономные государственные корпорации, которым переданы изрядные доли государственной собственности и бюджетных средств?

Мало того что Закон предусматривает минимальные права пользователей и широчайшие возможности бюрократического саморегулирования, он еще и демонстративно лапидарен (чтобы не сказать — пуст) в части обеспечения реализации своих положений. Реализация законов о доступе к информации всегда требует большой организационной работы в каждом государственном органе и координации такой работы в масштабах страны. Обычно работы по внедрению и обеспечению реализации подобных законов планируются и координируются в рамках правительственных программ по обеспечению доступа к информации. Такие программы включают: подготовку и переподготовку служащих; разработку и утверждение четких правил хранения и уничтожения информации, административных регламентов по обработке запросов и коммуникации с заявителями; проверку и модернизацию систем хранения

и поиска официальных документов; информирование населения и обеспечение навигации по системе доступа к информации; вопросы управления перечисленными работами и политической ответственности за их исполнение. Между тем ничего подобного новый российский закон не предусматривает. Ни правительственной программы, ни правительственной координации, ни правительственного отчета в парламенте.

Контроль за обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления Закон препоручает осуществлять руководителям этих самых органов. То есть контроля, по сути, никакого не предусмотрено. Надзор за исполнением Закона призвана осуществлять прокуратура. Вообще-то, органам прокуратуры для начала неплохо бы просто самим исполнять Закон о доступе к информации — ведь это одни из самых проблемных государственных органов с точки зрения открытости и публичной подотчетности. Понятное дело, от прокуратуры не приходится ждать мониторинга обеспечения государственными и муниципальными органами доступа к информации (да и можно себе представить, что это был бы за мониторинг). Жаловаться в прокуратуру на отказ в доступе к информации Закон пользователям даже не предлагает. Решения и действия (бездействие) официальных органов и должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящие административные инстанции либо в суд.

Мы много говорили о том, что ключевым и даже, как показывает практический опыт, главным фактором эффективной реализации Закона о доступе к информации является специализирующийся на вопросах доступа к информации, дееспособный и защищенный от политического, административного, коррупционного давления контрольно-надзорный орган. Законодательное учреждение и обеспечение деятельности такого органа являются той лакмусовой бумажкой, которая ясно показывает наличие либо отсутствие у правящего истеблишмента действительной воли обеспечить доступ к официальной информации. Комментируемый Закон такого необходимого органа не учреждает.

Так совпало: в феврале 2009 г. в России принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», а в июне Совет Европы открыл к подписанию Конвенцию о доступе к официальным документам. После того как Конвенцию ратифицируют 10 государств, она официально вступит в силу. Потенциал влияния этой европейской инициативы значителен. Если паче чаяния Россия ратифицирует Конвенцию, то в случае расхождения установленных ею правил с теми, которые предусмотрены российским законом, должны будут применяться правила Конвенции.

Из сказанного следует, что необходимой частью комментария к вступающему в силу 1 января 2010 г. российскому Закону о доступе к информации должно быть сравнение его с Конвенцией Совета Европы. Результаты сравнительного анализа Закона и Конвенции мы для наглядности свели в таблицу. При знакомстве с этими данными следует иметь в виду, что требования Конвенции к государствам-участникам по обеспечению доступа к официальным документам являются умеренными, а местами — недостаточно определенными и обязательными. Например, предлагаемый Конвенцией перечень оснований для ограничения права на доступ к официальным документам минимальным никак не назовешь, а требования Конвенции к процедуре пересмотра негативных решений по запросам на информацию как раз минимальны. Однако и умеренным требованиям Конвенции комментируемый Закон не удовлетворяет по большинству позиций. Ну а более последовательно сформулированным девяти принципам СТАТЬИ 19, которые не имеют силы обязательного международного документа, но задают ясные критерии реализации права на доступ к официальной информации, комментируемый Закон не соответствует абсолютно.

Таблица 2. Сравнительный анализ ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам

КОНВЕНЦИЯ	ЗАКОН
Принципы	
<p>Подчеркивает значение, которое в плюралистическом и демократическом обществе имеет прозрачность деятельности государственных органов.</p> <p>Учитывает, что право на доступ к официальным документам:</p> <ul style="list-style-type: none"> обеспечивает общественности источник информации; помогает людям формировать собственное мнение о состоянии общества и органах государственной власти; укрепляет мораль, эффективность работы и подотчетность органов государственной власти, помогая тем самым упрочению их легитимности. <p>Полагает, что официальные документы являются в принципе открытыми для всех, с возможными исключениями из этого правила только в интересах защиты прав и законных интересов других лиц.</p>	<p>Не упоминает принципов, указанных в Конвенции.</p>
Общие положения	
<p>Под «органами государственной власти» понимаются:</p> <p>1) правительственные и административные органы на</p>	<p>Закон действует в отношении органов государственной власти Российской Федерации, органов государ-</p>

- национальном, региональном и местном уровнях;
- 2) законодательные и судебные органы при осуществлении ими административных функций, в соответствии с национальным законодательством;
 - 3) физические или юридические лица при осуществлении административной власти.

Каждая из Сторон при присоединении к Конвенции заявляет, что понятие «органы государственной власти» также включает в себя как минимум одно из нижеприведенных:

- 1) законодательные органы при осуществлении ими иных своих функций;
- 2) судебные органы при осуществлении ими иных своих функций;
- 3) физические или юридические лица при выполнении ими государственных функций или управлении общественными фондами, в соответствии с национальным законодательством.

Под «официальными документами» понимается любая информация, записанная в любой форме, составленная, полученная либо находящаяся в распоряжении органов государственной власти.

Право доступа к официальной информации

Каждая из Сторон должна гарантировать право каждого человека, без дискриминации по какому-либо признаку, на доступ, по его требованию, к официальным документам, находящимся в распоряжении органов государственной власти.

Каждая из Сторон должна принять необходимые меры в отношении своего национального законодательства для эффективной реализации положений по доступу к официальным документам, предусмотренных настоящей Конвенцией.

Возможные ограничения доступа к официальной информации

Ограничения должны быть четко установлены законом, являться необходимыми в демократическом обществе и быть соразмерными целям защиты:

- 1) национальной безопасности, обороны и международных отношений;
- 2) общественной безопасности;
- 3) профилактики, расследования и судебного преследования уголовной деятельности;

ственной власти субъектов РФ и иных государственных органов, образуемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Обеспечение доступа к информации о деятельности судов регулируется Федеральным законом от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Положение, распространяющее действие Закона на физические или юридические лица при осуществлении административной власти или управлении общественными фондами, отсутствует.

«Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» — информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления, либо поступившая в указанные органы и организации.

Право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом, имеют: гражданин, организация, общественное объединение.

Таким образом, право каждого человека не гарантировано.

Если федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ предусматриваются «особенности предоставления отдельных видов информации», то положения Закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими законами и иными нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ. Таким образом, никаких мер по совершенствованию действующего законодательства в целях обеспечения доступа к информации не предусмотрено; наоборот, Закон действует с учетом всех «особенностей» действующего законодательства РФ и субъектов РФ.

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну.

Перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, а также порядок отнесения ука-

- 4) дисциплинарного расследования;
- 5) инспекционных, контрольных и наблюдательных функций органов государственной власти;
- 6) неприкосновенности частной жизни и других правомерных личных интересов;
- 7) коммерческих и иных экономических интересов;
- 8) экономической, кредитно-денежной и валютной политики государства;
- 9) равенства сторон в ходе судебного разбирательства и эффективного отправления правосудия;
- 10) окружающей среды;
- 11) конфиденциальности обсуждений в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа государственной власти либо между такими органами.

В доступе к информации, содержащейся в официальном документе, может быть отказано в случае, если ее разглашение может нанести ущерб хотя бы одному из перечисленных интересов, если только не наличествует преобладающий общественный интерес в обнародовании такой информации.

Сторонам следует рассмотреть вопрос об установлении сроков, по истечении которых упомянутые ограничения перестают действовать.

Запрос на получение официальной информации

Лицо, запрашивающее официальный документ, не обязано указывать причины, по которым оно желает получить доступ к этому официальному документу.

Стороны вправе предоставить лицам, обратившимся с запросами, право оставаться анонимными, за исключением случаев, когда раскрытие имени существенно для обработки запроса.

Связанные с запросом формальности не должны быть больше, чем это необходимо для обработки запроса.

Обработка запросов на получение официальной информации

Орган государственной власти должен, по мере возможности, помочь лицу, обратившемуся к нему с запросом, идентифицировать запрашиваемый официальный документ.

Если орган государственной власти не располагает запрашиваемым официальным документом или не

занных сведений к информации ограниченного доступа устанавливается федеральным законом.

Таким образом, Закон оставляет установление ограничений доступа к официальной информации на усмотрение иных федеральных законов.

Закон не содержит *никаких оговорок* о соразмерности ограничений целям защиты законных интересов и об экспертизе общественного интереса в обнародовании информации.

Закон не устанавливает *никаких сроков* действия ограничений доступа к информации, как и самих ограничений.

Пользователь имеет право не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, *доступ к которой не ограничен*.

Анонимные запросы не рассматриваются.

Закон говорит о способах обеспечения доступа к информации и отдельно о «форме предоставления информации». Последняя может устанавливаться самыми разными федеральными и региональными нормативными правовыми актами, а также муниципальными правовыми актами. Только если форма предоставления информации *не установлена* официально, она может определяться запросом пользователя информацией.

Закон *не предусматривает* обязанности официальных органов и их должностных лиц оказывать помощь пользователям в идентификации запрашиваемой информации или официального органа, который располагает запрашиваемой информацией.

полномочен обрабатывать данный запрос, ему следует, насколько это возможно, направить лицо, обратившееся с запросом, в орган государственной власти, в компетенции которого находится рассмотрение такого запроса.

Запрос на получение доступа к официальному документу должен рассматриваться оперативно. Решение должно быть принято, доведено до запрашивающего лица и исполнено в разумные сроки, которые установлены заранее.

В доступе к официальному документу может быть отказано:

- 1) если, несмотря на помощь органа государственной власти, запрос остается слишком неопределенным для возможной идентификации официального документа;
- 2) если запрос является явно необоснованным.

Орган государственной власти, полностью или частично отказавший в доступе к официальному документу, должен указать основания для такого отказа.

Формы доступа к официальным документам

В случае предоставления доступа к официальному документу лицо, обратившееся с запросом, вправе

Закон отводит три дня на регистрацию запроса и еще 30 дней — на ответ, который может быть дополнительно отсрочен на 15 дней.

Запрашиваемая информация не предоставляется в случае, если:

- 1) содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 2) в запросе не указан почтовый адрес, адрес электронной почты или номер факса для направления ответа на запрос либо номер телефона, по которому можно связаться с направившим запрос пользователем информацией;
- 3) запрашиваемая информация не относится к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, в которые поступил запрос;
- 4) запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа;
- 5) запрашиваемая информация ранее предоставлялась пользователю информацией;
- 6) в запросе *ставится вопрос* о правовой оценке актов, принятых государственным органом, органом местного самоуправления, проведении анализа деятельности государственного органа, его территориальных органов, органа местного самоуправления либо подведомственных организаций или проведении иной аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информацией.

Государственный орган, орган местного самоуправления вправе не предоставлять информацию о своей деятельности по запросу, если эта информация опубликована в средстве массовой информации или размещена в сети Интернет.

В случае если запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа, в ответе на запрос указываются вид, наименование, номер и дата принятия акта, в соответствии с которым доступ к этой информации ограничен.

Закон говорит о способах обеспечения доступа к информации: публикация в СМИ, размещение в сети

ознакомиться с оригиналом или копией либо получить копию этого документа в любой доступной форме или формате по своему выбору, если только высказанное им предпочтение не является неразумным.

В случае ограничения доступа к части информации, содержащейся в официальном документе, орган государственной власти должен тем не менее предоставить доступ к остальной информации, содержащейся в документе. Любые пропуски в документе должны быть четко обозначены. В то же время, если содержание сокращенного варианта документа вводит в заблуждение или является бессмысленным, в доступе к документу может быть отказано.

Орган государственной власти может предоставить доступ к официальному документу, указав лицу, обратившемуся с запросом, на общедоступные альтернативные источники.

Оплата услуг по доступу к официальной информации

Ознакомление с оригиналами официальных документов в помещении органа государственной власти должно быть бесплатным.

За предоставление копии официального документа с лица, обратившегося с запросом, может взиматься плата, которая должна быть разумной и не превышать фактических расходов органа государственной власти на изготовление копии и ее доставку. Тарифы на услуги должны быть опубликованы.

Интернет, размещение в помещении официального органа, присутствие на заседаниях коллегиальных органов, ознакомление с информацией в помещении официального органа, предоставление информации по запросу.

Закон отдельно говорит о «форме предоставления информации». Последняя может устанавливаться самыми разными федеральными и региональными нормативными правовыми актами, а также муниципальными правовыми актами. Только если форма предоставления информации *не установлена* официально, она может определяться запросом пользователя информацией.

Возможность ознакомления с информацией в помещении официального органа *может быть* предоставлена *по решению* данного органа.

В случае если часть запрашиваемой информации относится к информации ограниченного доступа, а остальная информация является общедоступной, государственный орган или орган местного самоуправления обязан предоставить запрашиваемую информацию, за исключением информации ограниченного доступа.

При запросе информации, опубликованной в СМИ либо размещенной в сети Интернет, в ответе на запрос государственный орган, орган местного самоуправления могут ограничиться указанием названия, даты выхода и номера средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, и (или) электронного адреса официального сайта, на котором размещена запрашиваемая информация.

Государственный орган, орган местного самоуправления вправе не предоставлять информацию о своей деятельности по запросу, если эта информация опубликована в средстве массовой информации или размещена в сети Интернет.

Закон *не относит* информацию, ознакомление с которой может осуществляться в помещении официального органа, к видам информации, предоставляемой на бесплатной основе.

Плата взимается в случае предоставления информации по запросу, если объем запрашиваемой и полученной информации превышает определенный Правительством РФ объем информации, предоставляемой на бесплатной основе. В этом случае пользователем оплачиваются расходы на изготовле-

	<p>ние копий запрашиваемых документов и (или) материалов, а также расходы, связанные с их пересылкой по почте. Порядок взимания платы устанавливается Правительством РФ.</p>
<p style="text-align: center;">Апелляция</p> <p>Лицо, чей запрос о предоставлении официального документа был прямо или неявно, полностью или частично отклонен, должно иметь право обратиться с просьбой о пересмотре решения в суд или другой независимый и беспристрастный орган, созданный на основании закона.</p> <p>Лицо, обратившееся с запросом, всегда должно иметь возможность воспользоваться оперативной и недорогой процедурой пересмотра, заключающейся в пересмотре своего решения органом государственной власти либо в рассмотрении его в соответствии с вышеуказанными положениями.</p>	<p>Решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд.</p>
<p style="text-align: center;">Дополнительные меры</p> <p>Стороны должны информировать население о его праве на доступ к официальным документам и о порядке реализации этого права. Они должны также принять необходимые меры для того, чтобы:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) обеспечить подготовку служащих государственных органов власти для выполнения ими своих должностных обязанностей, связанных с осуществлением указанных прав; 2) обнародовать информацию о своей деятельности либо о вопросах, за которые они отвечают; 3) эффективно хранить и обрабатывать свои документы, чтобы их можно было легко найти; 4) применять четкие и утвержденные правила хранения и уничтожения своих документов. 	<p>Закон в числе «основных требований при обеспечении доступа к информации» упоминает «создание государственными органами, органами местного самоуправления в пределах своих полномочий организационно-технических и других условий, необходимых для реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также создание государственных и муниципальных информационных систем для обслуживания пользователей информацией».</p>
<p style="text-align: center;">Опубликование информации по инициативе органов власти</p> <p>Органам государственной власти следует по собственной инициативе и в тех случаях, когда это оправданно, принимать необходимые меры по опубликованию официальных документов, которыми они располагают, в интересах повышения открытости и эффективности органов управления и содействия информированному вовлечению населения в дела, представляющие общий интерес.</p>	<p>Состав информации, размещаемой государственными органами, органами местного самоуправления в сети Интернет, определяется соответствующими перечнями информации о деятельности указанных органов, которые утверждаются в порядке подведомственности указанных органов.</p>

Что можно узнать о деятельности судов?

Общий Закон об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и специальный Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности су-

дов в Российской Федерации» похожи как близнецы, однако последний производит более благоприятное впечатление. Закон о доступе к судебной информации имеет те же принципиальные недостатки, но он дает более определенный и содержательный ответ на вопрос, что российские граждане вправе знать о деятельности российских судов.

Под информацией о деятельности судов в Законе понимается информация, подготовленная в пределах своих полномочий судами, Судебным департаментом, органами Судебного департамента, органами судейского сообщества либо поступившая в суды, Судебный департамент, органы Судебного департамента, органы судейского сообщества и относящаяся к деятельности судов. Законодательство Российской Федерации, устанавливающее порядок судопроизводства, полномочия и порядок деятельности судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества, судебные акты по конкретным делам и иные акты, регулирующие вопросы деятельности судов, также относятся к информации о деятельности судов (п. 1 ст. 1).

Согласно Закону, предоставлять информацию пользователям, в том числе по их запросам, обязаны все суды, составляющие судебную систему Российской Федерации, Судебный департамент при Верховном Суде РФ и его органы в субъектах Российской Федерации, органы судейского сообщества.

Под пользователем информацией понимаются: гражданин, организация, общественное объединение, орган государственной власти или орган местного самоуправления, осуществляющие поиск информации о деятельности судов. Таким образом, из числа пользователей исключены физические лица, не имеющие российского гражданства.

Закон предусматривает, что при предоставлении информации о деятельности судов необходимо соблюдать права граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации, права и законные интересы участников судебного процесса, невмешательство в осуществление правосудия.

В то же время Закон содержит знакомый набор оговорок и отсылок, которые делают сферу его действия ограниченной и притом неопределенно ограниченной. В ч. 2 ст. 2 читаем: «Если законодательством Российской Федерации, устанавливающим порядок судопроизводства, полномочия и порядок деятельности судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества, или законодательством субъектов Российской Федерации, устанавливающим полномочия и порядок деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировых судей, предусматриваются иные требования к предоставлению информации о деятельности судов, чем те, которые определены настоящим Феде-

ральным законом, то положения настоящего Федерального закона применяются с учетом требований законодательства Российской Федерации, а в отношении информации о деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировых судей — также законодательством субъектов Российской Федерации».

При этом Закон предусматривает открытость и доступность информации о деятельности судов, «за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (п. 1 ст. 4).

Сам комментируемый Закон, однако, случаи ограничения доступа к информации не устанавливает; ст. 5 «Информация о деятельности судов, доступ к которой ограничен», гласит:

«1. Доступ к информации о деятельности судов ограничивается, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну.

2. Перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, а также порядок отнесения указанных сведений к информации ограниченного доступа устанавливаются федеральным законом».

Между тем, как уже говорилось, федеральный закон о служебной тайне в российском законодательстве отсутствует. То есть мы видим отсылки к нему в комментируемых законах о доступе к официальной информации, но самого закона о служебной тайне нет.

Зато есть приказы Судебного департамента при Верховном Суде — вспомним приведенный в материалах дела «Рякиб Бирюков против России» в Европейском суде по правам человека случай: неопубликованный Приказ Судебного департамента от 29 января 1999 г. № 8 регулировал делопроизводство в районных судах России. Есть и иные акты, регулирующие вопросы внутренней деятельности судов. Между тем правовое регулирование доступа к информации о деятельности судов, согласно комментируемому Закону, осуществляется отнюдь не только им самим, но и федеральными законами, устанавливающими порядок судопроизводства, полномочия и порядок деятельности судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества, *другими* федеральными законами, *законодательством* субъектов Российской Федерации (в отношении уставных судов субъектов РФ и мировых судей). «Правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности судов, осуществляется также регламентами судов и (или) иными актами, регулирующими вопросы внутренней деятельности судов, актами Судебного департамента, актами органов судейского сообщества» (ч. 1 ст. 3). Заметим, что при этом не ставится никаких задач по приведению всех этих законов и иных актов в соответствие с комментируемым Законом.

Приведенные положения Закона об обеспечении доступа к информации о деятельности судов обнаруживают все ту же, уже известную нам по двум ранее рассмотренным законам принципиальную позицию российского законодателя — не давать *никаких гарантий* права на доступ к информации, которой распоряжается государство. Этот действительный принцип негласен, зато (в отличие от деклараций о «принципах обеспечения доступа») последовательно проведен в трех российских законах о доступе к официальной информации.

Комментируемый Закон устанавливает права пользователей информацией, в том числе право не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности судов, *доступ к которой не ограничен* (п. 2 ст. 8). Между тем Конституция России (ч. 4 ст. 29) гарантирует каждому право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Исходя из этой конституционной нормы ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г. закрепил право пользователей не обосновывать необходимость запрашиваемой у официальных органов информации. ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» 2006 г., сменивший закон 1995 г., предусматривает, что лицо, желающее получить доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, не обязано обосновывать необходимость ее получения (ч. 5 ст. 8). Таким образом, если Конституция и действующее законодательство закрепили право пользователей не обосновывать необходимость *любой* запрашиваемой у официальных органов информации, то новый закон ограничивает это право рамками информации, *доступ к которой не ограничен*. Следовательно, положение, закрепленное в п. 2 ст. 8 ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», *уменьшает* ранее закрепленные права и свободы человека и гражданина, что недопустимо по российской Конституции (ч. 2 ст. 55).

Наиболее содержательными представляются те положения комментируемого Закона, которые посвящены информации о деятельности судов, размещаемой в сети Интернет. Предусматривается, что суды, Судебный департамент, органы Судебного департамента для размещения информации о деятельности судов используют Интернет, где создают свои официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым может быть направлен запрос. Порядок создания официальных сайтов, размещения на них информации о деятельности судов, сроки обновления указанной информации *с учетом требований* комментируемого Закона устанавливаются в пределах своих полномочий Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, Судебным департаментом, а в отношении конституционных (уставных) судов субъектов РФ — субъектами РФ. В случае если суд общей юрисдикции низшей инстанции не имеет возможности создать свой сайт,

информация о его деятельности размещается на официальном сайте органа Судебного департамента в субъекте РФ (ч. 1 и 2 ст. 10).

Помимо общих сведений о суде на его официальном сайте должна размещаться информация, связанная с рассмотрением дел в суде:

а) требования, предъявляемые к форме и содержанию документов, используемых при обращении в суд, и (или) образцы этих документов, порядок представления указанных документов в суд;

б) сведения о размере и порядке уплаты государственной пошлины по категориям дел, подлежащих рассмотрению в суде;

в) сведения о находящихся в суде делах: регистрационные номера дел, их наименования или предмет спора, информация о прохождении дел в суде, а также сведения о вынесении судебных актов по результатам рассмотрения дел (назначено к слушанию с указанием даты, времени и места проведения судебного заседания, рассмотрено, отложено, приостановлено, прекращено, заключено мировое соглашение, заявление оставлено без рассмотрения, иное с учетом особенностей соответствующего судопроизводства);

г) тексты судебных актов, размещаемые с учетом требований, предусмотренных ст. 15 настоящего Федерального закона, сведения об их обжаловании и о результатах такого обжалования, а при опубликовании судебных актов — сведения об источниках их опубликования;

д) порядок обжалования судебных актов;

е) разъяснения, обобщения и обзоры по вопросам судебной практики рассмотрения судами дел;

ж) порядок ознакомления с материалами дела лиц, участвующих в деле;

з) номера телефонов, по которым можно получить информацию справочного характера, в том числе о прохождении находящихся в суде дел.

Кроме того, на судебных сайтах должны размещаться: тексты проектов нормативных правовых актов, внесенных судами в законодательные (представительные) органы государственной власти (для судов, являющихся субъектами права законодательной инициативы); данные судебной статистики; информация о кадровом обеспечении суда; информация о порядке и времени приема граждан; сведения о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд судов.

Наряду с указанной информацией Конституционный Суд размещает на своем официальном сайте послание Конституционного Суда РФ Федеральному Собранию РФ о состоянии конституционной законности в Российской Федерации, а Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ размещают на своих официальных сайтах сведения о судебной системе Российской Федерации.

Большой интерес вызывает информация, которая должна быть представлена на официальном сайте Судебного департамента:

- общая информация о Судебном департаменте, в том числе перечни информационных систем и банков данных, находящихся в ведении Судебного департамента;
- информация об органах судейского сообщества, в том числе решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации о приостановлении, возобновлении или прекращении полномочий судей соответствующих судов, квалификационной аттестации судей, а также сведения о наложении на них дисциплинарных взысканий;
- годовые отчеты генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде РФ о деятельности Судебного департамента, представляемые Председателю Верховного Суда РФ, Совету судей РФ и Всероссийскому съезду судей;
- обзоры о деятельности судов общей юрисдикции, данные судебной статистики, публикуемые в средствах массовой информации;
- сведения о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд судов общей юрисдикции.

Размещение в сети Интернет предусмотренной Законом информации должно осуществляться в сроки, обеспечивающие своевременность реализации и защиты пользователями информацией своих прав и законных интересов (ч. 1–5 и 7 ст. 14.)

Остается неясным, почему в перечне информации о деятельности судов, размещаемой в Интернете, отсутствует такая очевидно необходимая здесь позиция, как «условия и порядок получения информации о деятельности суда». Между тем такие сведения должны быть представлены на информационных стендах в помещениях судов (п. 4 ч. 1 ст. 16). Почему информировать граждан о порядке доступа к информации о деятельности судов следует в помещениях судов, но не на их официальных сайтах? Непонятно. Между прочим, ровно такая же диспозиция предусмотрена и в общем Законе об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления — притом, что приведенный там перечень информации, размещаемой в Интернете, вообще не имеет обязывающей силы.

Очень важно, что на судейских сайтах будут размещаться полные тексты судебных актов (постановлений, приговоров), а также сведения об их обжаловании и о его результатах. Предусмотрено, что тексты приговоров размещаются после их вступления в силу, а тексты иных судебных актов — после их принятия. В целях обеспечения безопасности участников судебного процесса из текстов судебных актов, вынесенных судами общей юрисдикции, при размещении их на сайтах исключаются персональные данные, кроме фамилий и инициалов судей (судьи), рассматривавших (рассматривавшего) дело, а также прокурора и адвоката, если они участвовали в судебном разбирательстве. Вместо исключенных персональных данных используются инициалы, псев-

донимы или другие обозначения, не позволяющие идентифицировать участников судебного процесса. При размещении в Сети текстов судебных актов, предусматривающих положения, которые содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, эти положения исключаются из текстов судебных актов (ч. 1, 3, 4 ст. 15.)

Вместе с тем установлено, что размещению в Интернете не подлежат тексты судебных актов, вынесенных по делам: затрагивающим безопасность государства; возникающим из семейно-правовых отношений; о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар и принудительном психиатрическом освидетельствовании, а также некоторым другим (ч. 5 ст. 15). Здесь возникают вопросы — главным образом относительно первого пункта указанного ограничительного перечня.

Во-первых, если уже предусмотрено, что при размещении на официальных сайтах из текстов судебных актов исключаются сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, а в целях безопасности участников процесса могут быть исключены и персональные данные, то почему же при соблюдении этих условий нельзя публиковать на официальных сайтах судебные акты по столь важным общественным делам?

Во-вторых, если тексты подобных судебных актов не подлежат размещению в Интернете, то доступны ли они пользователям информацией по запросу? Если доступ общественности к судебным актам такого рода ограничен, то на каком основании? А если нет законного ограничения, то почему эти документы, безусловно представляющие общественный интерес, не подлежат размещению на официальных сайтах?

В-третьих, что это вообще за дела, «затрагивающие безопасность государства»? Формулировка уж больно неопределенная — при желании под нее можно подвести самые разные дела, тем более что видам и подвидам государственной безопасности несть числа. Вот, скажем, дела об экстремизме и терроризме уж точно затрагивают безопасность государства. А у нас теперь что ни закон — о средствах ли массовой информации, о предвыборной ли агитации, о митингах ли с демонстрациями, — обязательно там борьба с терроризмом и экстремизмом предусмотрена. Дела по этим статьям бывают и еще будут всякие, в том числе спорные, скандальные, «политические». Почему же граждан лишают возможности читать приговоры по таким делам? Разве торжество справедливости не нуждается в гласности?

Что касается предоставления информации о деятельности судов по запросам пользователей, то здесь есть хорошая новость: информация о деятельности судов предоставляется бесплатно, если иное не установлено законодательством Российской Федерации (ч. 5 ст. 19). Запрос на доступ к информации подлежит рассмотрению в тридцатидневный срок со дня его регистрации; «если предоставление запрашиваемой информации невозможно в указанный

срок», пользователь уведомляется об отсрочке ответа на запрос, которая может достигать еще 15 дней сверх предусмотренных 30.

В то же время в Законе есть много положений, явно недружелюбных по отношению к пользователям информацией. Люди, не имеющие российского гражданства, запрашивать информацию о деятельности судов вообще не могут. Российский гражданин, запрашивающий информацию, должен указать в запросе наименование соответствующего суда, Судебный департамент, наименование соответствующего органа Судебного департамента или органа судейского сообщества, в которые направляется запрос, либо фамилию и инициалы или должность соответствующего должностного лица. При этом если запрос не относится к деятельности суда или органа, в который направляется запрос, то об этом в течение семи дней со дня регистрации запроса сообщается автору запроса. Возможность же переадресации запроса устанавливается актами, регулирующими вопросы делопроизводства соответственно в судах, Судебном департаменте, органах Судебного департамента, органах судейского сообщества (ч. 2, 4, 5 ст. 18.)

Законодательство о доступе к информации в развитых странах исходит из принципа: пользователь имеет право на доступ к официальным документам, но не обязан знать, в чьем распоряжении они находятся, — официальные органы и должностные лица должны помочь ему идентифицировать запрашиваемую информацию и при нужде сориентировать, где ее можно найти. Российское законодательство, как видим, исходит из другого принципа: официальные органы и должностные лица помогать пользователю не обязаны, а если он обратился не туда, где находится нужная ему информация, то это его проблема. В таком случае запрашиваемую информацию пользователь, скорее всего, не получит, поскольку обращение не в тот суд или орган Судебного департамента является «основанием, исключающим возможность предоставления информации о деятельности судов» (см. п. 3 ч. 1 ст. 20).

Инспектирование российскими гражданами официальных документов, т.е. доступ к самому документу, его оригиналу или копии, вообще остается проблематичным. Ведь оба закона — и общий и специальный — говорят о доступе к информации, но информация — это необязательно сам документ. Между тем оба закона содержат статьи о *форме предоставления информации*, правовой смысл которых аналогичен. Так, форма предоставления информации о деятельности судов предусматривается *законодательством* Российской Федерации, устанавливающим порядок судопроизводства, полномочия и порядок деятельности судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества, настоящим Федеральным законом, *другими федеральными законами*, а в отношении конституционных (уставных) судов субъектов РФ и мировых судей — также *законодательством* субъектов РФ. Форма предоставления указанной информации может предусматриваться *регламентами* судов и (или) *иными актами*, регулирующими вопросы

внутренней деятельности судов, *актами Судебного департамента*, актами органов судейского сообщества. В случае если форма предоставления информации о деятельности судов не предусмотрена, она *может* определяться запросом пользователя информацией. При невозможности предоставления указанной информации в запрашиваемой форме информация предоставляется в том виде, в каком она имеется в суде, Судебном департаменте, органах Судебного департамента, органах судейского сообщества (ч. 2 ст. 7).

Сказано много, ну а понять надо одно: допускать вас к самому документу либо к информации в иной «форме предоставления» (скажем, в устном пересказе или письменном переложении) — это отдельный сложный вопрос, решать который будете отнюдь не вы с вашим запросом.

Было бы удивительно, если бы в Законе об обеспечении доступа к информации о деятельности судов не обнаружились уже известные нам по общему ФЗ «Об обеспечении доступа...» приемы работы с запросами. Все на месте. Запрашиваемую информацию не предоставят во всех случаях, если: содержание вашего запроса «не позволяет установить запрашиваемую информацию»; запрашиваемая вами информация относится к деятельности не того суда, органа Судебного департамента, органа судейского сообщества, в который вы направили запрос; «запрашиваемая информация ранее предоставлялась пользователю»; в запросе «ставится вопрос» о толковании, разъяснении, правовой оценке или иной аналитической работе. Само собой, информацию не предоставят, если она уже или еще будет отнесена к информации ограниченного доступа каким-либо федеральным законом (по секрету можно сказать, что и необязательно законом, а еще каким-нибудь актом, вопрос о соответствии которого российской Конституции окажется «неподведомственным» ни Верховному Суду, ни Конституционному Суду). Ну и, конечно, суды и органы имеют право не предоставлять информацию по запросу, если эта информация опубликована в СМИ или размещена на официальных сайтах (пп. 1, 3, 4, 7, 8 ч. 1; ч. 2 ст. 20).

Надо ли говорить, что контролировать, как суды, Судебный департамент и его органы в субъектах Российской Федерации обеспечивают доступ к информации о деятельности судов, будут их руководители, и только они. Даже прокурорский надзор тут неуместен. А ненадлежащее исполнение Закона и нарушения права на доступ к информации «могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации», т.е. в тот самый суд, в доступе к информации о деятельности которого вам было отказано (ст. 24, 25).

Пожалуй, самым загадочным является заключительное положение Закона, согласно которому он вступает в силу 1 июля 2010 г., т.е. через полтора года после его принятия и на полгода позже вступления в силу общего ФЗ «Об обеспечении доступа...». Для чего понадобилась такая длительная отсрочка?

Ведь никакой ревизии законодательства в связи с вступлением в силу комментируемого Закона проводить никто не будет — не предусмотрено. Создание сайтов для судов и Судебного департамента тоже дело не новое. Еще 24 ноября 2004 г. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ было утверждено Положение по созданию и сопровождению официальных интернет-сайтов судов общей юрисдикции РФ¹. На что же еще полтора года пойдут?

Выскажем две версии. Первая версия пессимистическая: с точки зрения обеспечения доступа к информации российские суды в сравнении с остальными российскими государственными органами являют собой самый запущенный участок государственной работы. Вторая версия оптимистическая: судейские должностные лица, дабы дать россиянам образец исполнения закона, готовятся к реализации его положений настоящим образом.

Российским должностным лицам действительно есть что сделать для пользы российских граждан в соответствии с требованиями Закона. Так что поживем — посмотрим.

¹ Web-адреса представленных в Интернете (в 2006 г.) конституционных (уставных), общей юрисдикции и арбитражных судов приведены в кн.: Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц. С. 282–284.

Заключение

ЧТО ДЕЛАТЬ

Согласно российскому поверью, в нашей стране пишут хорошие законы — в том смысле, что в них записаны благие положения и пожелания, — да вот выполняют их плохо. Что ж, у всякого поверья есть корень — бывало, видно, и так. Однако рассмотренные федеральные законы «О персональных данных» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» — это явление другого порядка. Законы эти вовсе не хороши: уже в своем замысле они чреватые негативными правовыми последствиями. Как назвать такое явление, которое мы наблюдаем на примере названных законов Российской Федерации? Назвать следует просто и ясно — это *плохое законодательство*.

То, что плохое законодательство написано на прекрасную тему, не должно никого вводить в заблуждение и путать: даже если на бочке написано «мед», сначала понюхай¹. Правовое обеспечение и регулирование доступа к информации, которой владеет государство, а также регулирование социальных отношений при автоматизированной обработке персональных данных — вопросы первостепенной важности, актуальные повсюду в мире, а у нас они уже перешли в разряд перезревших и все не решаемых «вопросов». Увы, анализ новых российских законов показывает, что написаны и приняты они не для того, чтобы дать необходимо нужные и полезные решения указанных вопросов, но для того лишь, чтобы «закрыть тему».

Это такая характерная особенность бюрократического мировосприятия. Правящий и законодательствующий бюрократ абсолютно уверен, что может открывать и закрывать темы, определять повестку и менять течение общественной жизни. Мы же полагаем, что закрывать тему рано, и задачу свою видим в том, чтобы не дать ни «закрыть», ни заболтать важную общественную проблему. Потому еще раз поясним, чем плохи названные законы.

Указанные законы плохи тем, что не закрепляют перечень государственных обязательств и обязанностей, необходимый и достаточный для реализа-

¹ Свежий пример — Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559, позиционировавшийся как мощное средство борьбы с коррупцией. Обратим внимание на п. 8 утвержденного Указом Положения. Согласно этому пункту, если гражданин, претендующий на замещение должности, или государственный служащий *обнаружили*, что в представленных ими в кадровую службу федерального государственного органа сведениях о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не отражены или не полностью отражены какие-либо сведения либо имеются ошибки, они *вправе* представить уточненные сведения. При этом уточненные сведения, представленные государственным служащим после истечения установленного Положением срока, *не считаются представленными с нарушением срока*. Исчерпывающий комментарий по этому случаю см.: *Пивалов А. О высоком комизме // Эксперт. 2009. № 21 (1–7 июня).*

ции права человека на доступ к информации, в том числе к информации о себе, которая находится в распоряжении государственных органов. Хуже того, законы эти целенаправленно закрепляют необоснованно широкие полномочия государственных органов, свободу должностного усмотрения официальных лиц, умаляя права и свободы граждан.

В случае Федерального закона «О персональных данных» плохое законодательство состоит в том, что:

- Закон закрепляет *необязательность* обеспечения конфиденциальности персональных данных, «на которые в соответствии с федеральными законами не распространяется требование соблюдения конфиденциальности», полагая такие данные *общедоступными*;
- Закон *не* гарантирует гражданам доступ к данным о себе, находящимся в распоряжении государственных органов, а также доступ к информации об операторах, осуществляющих обработку персональных данных.

В случае Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» плохое законодательство состоит в том, что:

- закон делает *неопределенными* сферы своего действия и допускает их *бесконечное ограничение*, установив верховенство над собственными положениями других неназванных законов и иных нормативных правовых актов;
- закон не предусматривает *никаких* мер по совершенствованию действующего законодательства в целях обеспечения доступа к информации;
- в законе *не определены* ни состав исключений из права на доступ к информации, ни законные интересы, для защиты которых необходимы исключения, ни сроки действия исключений;
- в законе *отсутствуют* необходимые основополагающие положения — такие как принцип соразмерности исключений из права на доступ к информации целям защиты законных интересов и принцип обязательной экспертизы общественного интереса в обнародовании информации;
- закон *переложил* установление состава и порядка отнесения сведений к информации ограниченного доступа, т.е. установление действительных границ права на доступ к официальной информации, на иные федеральные законы, а с учетом сложившейся практики — также и на подзаконные акты;
- закон *умаляет* право граждан не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации;
- закон *не обязывает* государственные органы и должностные лица в случае необходимости помочь пользователю, обратившемуся с запросом, идентифицировать запрашиваемую информацию и официальный орган, в распоряжении которого такая информация находится;

- закон предусматривает *ненадлежащие основания* для отказа в предоставлении информации по запросу.

Отметим, что выше приведенные замечания могут быть отнесены и к Федеральному закону «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Кроме того, Федеральный закон «Об обеспечении доступа о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»:

- *не гарантирует* доступ к оригиналам или копиям официальных документов;
- *не определяет* обязательных к размещению на официальных сайтах сведений о деятельности государственных и муниципальных органов;
- *не гарантирует* бесплатного ознакомления с оригиналами официальных документов в помещении органа государственной власти;
- *не предусматривает* конкретных мер по подготовке государственных и муниципальных служащих, по установлению четких правил хранения и уничтожения документов, по улучшению хранения, поиска и обработки документов;
- *исключает* из сферы своего действия государственные корпорации и многие иные организации, в распоряжение которых передаются казенные средства и государственная информация.

С принятием *таких* законов возникает вопрос: что же делать? Что делать гражданам, которые при всей необходимости приспособливаться сознают и необходимость противостоять социальной энтропии, — тем, кто заинтересован в устойчивом развитии своей родины и в связи с этим понимает отчаянную нужду в устроении национального государства? Ища ответ, попробуем сформулировать свой план общественных действий.

Российским демократам и либералам (сближают или, наоборот, разводят эти определения те люди, которые их используют, в данном случае неважно) не надо ни торопить, ни откладывать до второго пришествия погибель негодного «режима». И совпадение с обстоятельствами, и впадение в гибельный восторг — вредны по своим социальным последствиям. Полезно только институциональное созидание. Доступ граждан к государственной информации — важное общеобразующее средство. Новый институт хорошо себя зарекомендовал, заняв место в ряду с парламентом и политическими партиями, к тому же он более близок, пригоден и проверяем для каждого. Обеспечить доступ к информации — это задача, понятная людям, и предложение, от которого трудно отказаться властям. Во-первых, в силу самоочевидной общественной полезности указанного института, в том числе для борьбы с так называемой системной коррупцией, то бишь с разложением государства. Во-вторых, в силу сравнения с развитыми странами. В-третьих, в силу закрепленных международными договорами и документами обязательств, которые взяла и берет на себя Россия. Поэтому всем заинтересо-

ванным гражданам, обладающим интеллектуальными, организационными, коммуникативными ресурсами, следует сосредоточить внимание на этом большом конкретном полезном деле, чтобы поднять его на уровень национальной задачи, насущного социального запроса, народного требования. Стратегии бюрократического болота — заболтать и загубить — нужно противопоставить гражданскую стратегию: требовать и делать.

Всем российским патриотам надо ратовать за скорейшую ратификацию нашей страной Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам. Конвенция, конечно, не панацея, а рамочный документ. Не больше, но и не меньше. Ряду положений Конвенции недостает императивности и конкретности, поэтому ратификация ее сама по себе не заставит правящего российского бюрократа создать действенную институциональную систему доступа к официальной информации. Однако некоторые полезные правила, предусмотренные Конвенцией, в случае ее ратификации получают обязательную силу и должны будут применяться на практике, даже если российские законы о доступе к официальной информации предусматривают иные правила. Расходящиеся с правилами Конвенции положения российских законов, во избежание их публичного судебного «поражения», российскому законодателю придется изменять, приводя в соответствие с Конвенцией. Вот конкретные правила Конвенции, которые необходимо будет имплементировать.

Орган государственной власти должен, по мере возможности, помочь лицу, обратившемуся к нему с запросом, идентифицировать запрашиваемый официальный документ. Если орган государственной власти не располагает запрашиваемым официальным документом или не полномочен обрабатывать данный запрос, ему следует, насколько это возможно, направить лицо, обратившееся с запросом, в орган государственной власти, в компетенции которого находится рассмотрение такого запроса (ч. 1, 2 ст. 5).

В случае предоставления доступа к официальному документу лицо, обратившееся с запросом, вправе ознакомиться с оригиналом или копией либо получить копию этого документа в любой доступной форме или формате по своему выбору, если только высказанное им предпочтение не является неразумным (ч. 1 ст. 6).

Ознакомление с оригиналами официальных документов в помещении органа государственной власти должно быть бесплатным (ч. 1 ст. 7).

За предоставление копии официального документа с лица, обратившегося с запросом, может взиматься плата, которая должна быть разумной и не превышать фактических расходов органа государственной власти на изготовление копии и ее доставку. Тарифы на услуги должны быть опубликованы (ч. 2 ст. 7).

Органы государственной власти должны информировать население о его праве на доступ к официальным документам и порядке реализации этого права. Они должны также принять необходимые меры для того, чтобы:

- 1) обеспечить подготовку служащих государственных органов власти для выполнения ими своих должностных обязанностей, связанных с осуществлением указанных прав;
- 2) обнародовать информацию о своей деятельности либо вопросах, за которые они отвечают;
- 3) эффективно хранить и обрабатывать свои документы, чтобы их можно было легко найти;
- 4) применять четкие и утвержденные правила хранения и уничтожения своих документов (ст. 9).

Далее, заинтересованным гражданам следует обсудить и хорошо подготовить жалобу в Конституционный Суд РФ с требованием признать несоответствующими Конституции России положения рассмотренных выше федеральных законов, умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Надо бы вернуться и к вопросу о проверке конституционности Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233. Согласно этому Положению органы исполнительной власти (региональные и муниципальные действуют по примеру федеральных) могут любую несекретную официальную информацию отнести к служебной информации ограниченного распространения, если это *диктуется служебной необходимостью*. Конституционный Суд, напомним, установил, что указанное Постановление, регулирующее правовой режим конфиденциальной информации и тем самым права и свободы человека и гражданина, принято Правительством Российской Федерации не в силу прямого предписания федерального закона. Возможность регулирования прав и свобод человека и гражданина нормативными актами органов исполнительной власти, принимаемыми *вместо* закона, и невозможность для граждан обжаловать конституционность таких актов — это ситуация, совершенно неприемлемая для цивилизованной страны.

Если мы хотим жить в цивилизованной стране, нам нужно дать правовую оценку этой ситуации и принять меры по ее исключению. Заинтересованные общественные объединения, в том числе профессиональные объединения юристов, Общественная палата, политические партии могут обратиться к президенту, в правительство, Государственную Думу и Совет Федерации с предложением направить запрос в Конституционный Суд о соответствии Конституции Российской Федерации Постановления Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1233. В соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции такой запрос в Конституционный Суд может быть направлен также одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Следовательно, с таким запросом могут выступить члены парламентской фракции «Единой России», либо члены парламентских фракций КПрФ и «Справедливой России» в слу-

чае их совместного действия, либо депутаты из разных фракций, поскольку акция, направленная на укрепление правового порядка и подотчетности власти гражданам, соответствует программным установкам всех перечисленных партий.

Главная созидательная задача — создание и отладка *институциональной системы* информационной открытости органов власти и доступа граждан к государственной информации. Эту задачу невозможно решить без целевой федеральной программы по обеспечению доступа к информации, которая должна предусматривать:

- 1) программу подготовки служащих;
- 2) утверждение четких правил хранения и уничтожения информации;
- 3) утверждение административных регламентов по обработке запросов и работе с пользователями;
- 4) модернизацию систем хранения и поиска документов;
- 5) информирование населения и обеспечение навигации по системе доступа к информации.

Важнейший административный вопрос обеспечения доступа к официальной информации связан с надлежащей координацией деятельности официальных органов и должностных лиц. Согласно оценкам опрошенных нами экспертов, очень важно, чтобы координатор административного обеспечения доступа к информации в государственном органе имел статус не ниже первого заместителя руководителя соответствующего государственного органа. На уровне Правительства Российской Федерации координацию деятельности органов исполнительной власти по обеспечению доступа к официальной информации целесообразно закрепить за руководителем Аппарата Правительства РФ, который по должности является заместителем председателя правительства. Каждый государственный орган должен представлять в соответствующее министерство или ведомство ежегодный отчет об обеспечении доступа к информации, а министерства и ведомства должны представлять свои отчеты в Правительство России. Руководитель Аппарата Правительства РФ должен выступать в Государственной Думе с годовым докладом об обеспечении органами исполнительной власти доступа к информации и о выполнении федеральной целевой программы по доступу к информации.

Ключевым пунктом формирования дееспособной системы доступа к информации является создание института внеадминистративного контроля (мониторинга), способного эффективно выполнять следующие функции:

- экспертиза общественного интереса в раскрытии информации и его публичная защита;
- независимое рассмотрение жалоб тех лиц, чей запрос о предоставлении официальной информации был прямо или неявно, полностью или частично отклонен;

- альтернативный правительственному публичный доклад об обеспечении государственными органами доступа к информации (лучше всего, чтобы такой доклад ежегодно заслушивался в парламенте).

Создание институциональной системы доступа к государственной информации может и должно стать предметом заинтересованного взаимодействия влиятельных граждан, общественных и профессиональных объединений, интеллектуальных центров, политических партий.

Что касается такого элемента системы, как институт внеадминистративного контроля, то проблема здесь не сводится к тому, что власти не заинтересованы в его создании. Сегодня они этот вопрос игнорируют, а завтра пойдут на встречу с общественностью и «решат вопрос» — в своей обычной манере подменять общественную жизнь театром марионеток. Ждать от правящей бюрократии защиты общественного интереса в раскрытии информации либо согласия на такую защиту — просто глупо: если и дождешься, то пожалеешь. Мониторинг обеспечения государственными органами доступа к информации, экспертиза общественного интереса и решений властей, в том числе судебных и законодательных, должны стать предметом общественного взаимодействия, общественным делом. С вступлением в силу европейской Конвенции о доступе к официальным документам, тем паче с ее ратификацией у нас в России, общественный мониторинг обеспечения доступа к информации приобретет новый смысл и силу.

Можно оспаривать утверждения о том, что жизнь в России становится все лучше и лучше. Можно смело спорить о том, все ли у нас плохо. Но подобные утверждения и споры не должны служить основанием для того, чтобы ничего не делать, когда можно сделать что-то полезное.

**НАШ ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ,
КОТОРОЙ ВЛАДЕЕТ ГОСУДАРСТВО**

*Афанасьева Ольга Валентиновна
Афанасьев Михаил Николаевич*

Подписано в печать 09.03.2010
Печать офсетная
Тираж 800 экз.

Фонд «Либеральная миссия»
101990, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (495) 621 33 13, 623 40 56
Факс: (495) 623 28 58