

Доступ к официальной информации: сравнительный анализ

1. Кассационная коллегия Верховного Суда России отказала в признании незаконным Постановления Правительства РФ, регулирующего режим служебной тайны. В частности, согласно Постановлению, к служебной информации ограниченного распространения (служебной тайне) относится несекретная информация, касающаяся деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных предприятий, учреждений и организаций, ограничения на распространения которой диктуются служебной необходимостью

2. Решением Советского районного суда г. Орска отказ главы местного самоуправления в предоставлении информации журналисту по его запросу был признан незаконным. Глава города Орска был обязан предоставить запрашиваемую информацию.

Свобода информации - под которой мы обычно понимаем свободу доступа к информации, создаваемой государственными органами – признается одним из фундаментальных прав человека¹. Это право определяется как возможность для каждого требовать предоставления государственной информации и получать ее от государственных органов или должностных лиц. А соответствующая информация относительно действий и решений государственных деятелей переходит в сферу общественного достояния (т.е. то, что в европейских странах называется “*public domain*”), и, следовательно, должна быть открытой для каждого.

Общепризнанный принцип, гласящий, что государственный служащий должен быть ответственным перед избравшими его гражданами, предполагает необходимость (по крайней мере, для гражданина) быть информированным о деятельности этого чиновника.² Эта «необходимость быть информированным» состоит из двух компонент: 1. Право гражданина обратиться за информацией; 2. Обязанность государственного органа или должностного лица извещать или иным образом информировать граждан.

Несмотря на то, что право граждан знать было нормативно закреплено еще во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года,³ а в законодательстве Швеции еще раньше - с 1766 года,⁴ признание этого права фундаментальным для демократического развития государства и законодательное закрепление государствами открытости деятельности своих государственных органов произошло лишь за последние пятьдесят лет. Например, в США в 1966 году был принят закон «О свободе информации». Остальные страны последовали этому примеру: Норвегия и Дания в 1970 году, Франция и Голландия в 1978 г., Австралия в 1982 г., Канада и Новая Зеландия в 1983 г., Греция в 1986 г., Австрия в 1987 г., и Великобритания 30 ноября 2000 года стали более открытыми для

¹ Toby Mendel, Freedom of Information (A Comparative Legal Survey); UNESCO, 2003. P.3

² Именно поэтому Черногорский хельсинский комитет назвал право на доступ к информации «кислородом демократии». «Право знать», январь 2003 года.

³ Речь идет о положениях статей 14 и 15, предусматривающих право граждан следить за расходованием собираемых налогов и требовать «отчета у каждого должностного лица по вверенной ему части управления»

⁴ В 1766 году в Швеции вступил в силу закон, открывающий доступ каждого ко всей официальной документации.

своих граждан. Большинство стран (а с 1989 г. по 2003 г. еще 26 государств приняли соответствующие нормативные акты⁵) признавали право на доступ к информации, накапливаемой государственными органами, путем издания отдельных законов о свободе информации, другие, в свою очередь, принимали отдельные административные положения, но лишь несколько стран, включая, например, Южную Африку, внесли право на доступ к информации в Основной закон страны.

На международном уровне право на доступ к информации гарантируется в статье 19 Всеобщей декларации прав человека: “каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ”, а также в статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, и статье 13 Американской конвенции по правам человека.

Основываясь на этих основных международных инструментах были разработаны ряд региональных стандартов: Комитет Министров Совета Европы принял Рекомендацию Р-81(19) по доступу к информации, накопленной государственными учреждениями и Рекомендацию Р 2002 (2) по доступу к официальным документам. Межамериканская комиссия по правам человека в 2002 году ратифицировала Межамериканскую декларацию принципов доступа к информации, создавшую механизм защиты права на доступ к информации для каждого.

Содержание права на информацию в ряде национальных правовых институтов практически идентично друг другу: так, например, статья 50 Конституции Азербайджанской Республики, фиксирующая право знать (“каждый обладает свободой законным путем искать, приобретать, передавать, составлять и распространять информацию”), несмотря на разницу формулировок, по вопросу доступа к информации совпадает с ч.3 ст. 29 Конституции РФ - “каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом”, - а также, например, с положениями статьи 24 Конституции Республики Армения.

В развитие этих статей в Азербайджане в 1998 году был принят закон “О свободе информации”, который регулировал “отношения, возникающие в связи с осуществлением свободы информации”⁶. Подобный же закон “О свободе информации” был принят в 2003 году в Армении. Важно отметить, что эти нормативные акты, помимо определения границ права на доступ к информации, собираемой государственными органами, устанавливали гарантии получения информации (статья 12 Закона Армении), процедуру получения запрашиваемой информации, а также ответственность для должностных лиц, нарушающих требования данного закона (ст. 13, 14 Закона Армении).

Помимо этого гарантии права граждан на получение информации находят свое отражение в иных законах Азербайджанской Республики⁷: “Об информации, информатизации и защите информации”, регулирующим отношения, возникающие в связи с формированием информационных резервов на основе создания, сбора, переработки, хранения, поиска, распространения информации; “О получении информации об окружающей среде”, регулирующим отношения, возникающие в связи со своевременным получением у органов государственной власти и местного самоуправления, у ответственных лиц полной, достоверной, своевременной информации о состоянии окружающей среды и использовании природных ресурсов; и “О средствах массовой информации”, который устанавливает общие

⁵ Монахов В.Н., Информация как общественное достояние: обеспечение доступа в библиотеках, <http://www.nlr.ru:8101/tus/271004/monahov.htm>

⁶ Статья 3 Закона Азербайджанской Республики от 19 июня 1998 года № 505-ІГ (с поправками, внесенными Законом Азербайджанской Республики от 1 февраля 2000 года № 799-ІГ) “О свободе информации”

⁷ Законодательство Азербайджанской Республики в этом вопросе по сути очень похоже на законодательство Республики Армения.

правила поиска, получения, подготовки, передачи, производства и распространения массовой информации.

В Российской Федерации отсутствует отдельный законодательный акт о свободе информации, однако оказались предусмотрены несколько положений, гарантирующих получение информации для журналистов и редакций СМИ. В частности, закон «О средствах массовой информации», декларирующий право граждан на оперативное получение достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц, предусматривает лишь опосредованную реализацию этого права. Статья 38 закона «О СМИ» четко указывает, что граждане имеют право на получение информации только через *средства массовой информации*, а не напрямую, как это реализовано во всех вышеупомянутых странах.

Следует также обратить внимание, что нормативное положение, равно как и последующие статьи 39 и 40 Закона «О СМИ», предусматривающие, как право редакции запрашивать информацию о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц, так и обязанность должностных лиц, действующих в пределах своей компетенции, эту информацию предоставить в трехдневный срок той же самой редакции, находятся в главе под названием «Отношения средств массовой информации с гражданами и организациями».⁸ Скорее всего, законодатель, даже не предусматривал возможности установления прямых и взаимозависимых отношений между гражданами и государственными органами по поводу свободы информации и права каждого на получение информации о деятельности госучреждений.

Установление дополнительных гарантий в виде обязанности госслужащих дать аргументированный ответ в установленный срок и понести ответственность за несоблюдение этого требования имеет первостепенное значение для реализации права на доступ к информации. К подобному выводу пришел Верховный Суд США, анализируя Первую поправку к Конституции США, гарантирующую свободу выражения мнения, и в частности, право на получение информации от государственных органов.⁹ Для более четкого закрепления этих гарантий понадобилось издание федерального закона США «О свободе информации», устанавливающего полную открытость для граждан всех документов органов Федерального правительства США.

Свобода доступа к информации в США достигается путем публикации документов в бюллетене «Federal Register», а также предоставления гражданам права знакомиться и копировать документы.

Государственное учреждение федерального уровня не только должно предоставлять общественности свои документы, но и создавать условия для их быстрого поиска путем регулярного издания указателей, на ответ на запрос установлены жесткие сроки. Причины запроса на получение информации не нужно объяснять¹⁰. Жалобы на отказ госоргана предоставить информацию рассматриваются в суде в первоочередном порядке и как правило в пользу гражданина.

Такие же требования по отношению к должностному лицу предъявляет «Модельный закон о праве на доступ к информации»¹¹, принятый в рамках СНГ. Помимо этих норм указываются возможные процедуры получения и предоставления информации: ответы на запросы граждан, доведение информации до всеобщего сведения (речь идет о ставшей известной госорганам и иным организациям информации о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью людей), и сообщение

⁸ Федеральный закон «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 N 2124-1, ст. 39,40.

⁹ Первая поправка гласит: «Конгресс не вправе принимать законы, ограничивающие свободу слова или свободу печати, или право народа обращаться к правительству с жалобой на возмещение ущерба»

¹⁰ Статья (а)(6) Закона Соединенных Штатов Америки от 20 июня 1966 года «О свободе информации» (The Federal Freedom of Information Act)//Свод законов США. Титул 5. § 552 (United States Code Section 552 (b)) .

¹¹ «Модельный закон о праве на доступ к информации» был принят в г. Санкт-Петербурге 17 апреля 2004 года Постановлением 23-14 на 23-ем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ

информации путем опубликования официальных документов в специальных изданиях, размещения их в базах и банках данных, доступных для неограниченного круга заинтересованных лиц.

Однако следует отметить, что положения, определяющие и гарантирующие право на доступ к информации, накапливаемой государственными органами, предполагают возможность ограничения этого права в целях защиты личности, общества и государства. Действительно, некоторая часть информации, находящейся у государственных и муниципальных органов имеет ограничения для публичного доступа и использования населением, т. к. она находится под защитой прав на интеллектуальную собственность, относится к области национальной безопасности или частной жизни граждан, либо считается конфиденциальной по иным причинам.¹²

Это ограничение соответствует требованиям ч.3 ст.55 Конституции, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, обороны страны и безопасности государства, равно как и положениям второго абзаца статьи 10 Европейской Конвенции по правам человека.

В отношении права на доступ к информации и права на запрос информации в Российской Федерации эти ограничения достаточно расплывчато упоминаются статьей 40 Закона «О СМИ»: «отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен, только если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну».¹³

Следует учитывать, что упоминаемый ранее американский Закон «О свободе информации» представляет несколько случаев, когда учреждение вправе отказаться от предоставления информации, в частности, когда запрашиваемые сведения представляют собой:

- информацию о национальной безопасности;
- внутренние правила и распоряжки, касающиеся только служащих данного государственного учреждения;
- информацию, разглашение которой нарушает неприкосновенность частной жизни;
- информацию, представляющую собой коммерческую тайну;
- информацию официального характера, которую исполнительная власть вправе не раскрывать и разглашение которой затруднило бы откровенные внутренние совещания и консультации;
- информацию, разглашение которой запрещено другими законами;
- информацию, разглашение которой нарушило бы ход уголовного расследования или обвинения;
- информацию об экономической, монетарной государственных политиках и политике определения обменного курса валют;
- информацию геологического и геофизического характера¹⁴.

Столь же детализированные основания для отказа в предоставлении информации перечисляет Закон Королевства Великобритания и Северной Ирландии “О свободе информации” 2000 года, а также Рекомендация Комитета Министров Совета Европы (2002)2

¹² Рекомендации по созданию политики развития и продвижения государственной информации, являющейся общественным достоянием, 2004. С. 8

¹³ Федеральный закон «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 N 2124-1, ст. 40.

¹⁴ Статья (b)(1)-(9) Закона Соединенных Штатов Америки от 20 июня 1966 года “О свободе информации” (The Federal Freedom of Information Act)

«О доступе к официальным документам»¹⁵. Цель подобной детализации - ограничить государственных чиновников от произвольного расширительного толкования возможности отказа в предоставлении гражданину правительственной информации. В Рекомендациях Комитета Министров Совета Европы (2002)2 «О доступе к официальным документам», принятых 21 февраля 2002 года также указывается, что ограничения в доступе к информации должны быть установлены законом, быть необходимыми в демократическом обществе и, помимо указанного, реализация мер должна быть пропорциональна целям ограничения, которые практически совпадают с указанными целями в американских и английских законах.

Российская Федерация пошла по иному пути. 12 февраля 2003 г. было принято Постановление Правительства РФ № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», которым был утвержден «Перечень сведений о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования».

В отличие от нормативно-правовых актов США и Великобритании, предусматривающих неограниченный перечень вопросов для запроса информации, за небольшим исключением, Постановление Правительства РФ содержит 53 пункта видов сведений о деятельности органов власти, к которым должен быть обеспечен доступ каждого пользователя Интернета, то есть применило принцип «запрещено все, что не разрешено»

Здесь следует отметить, что опубликование официальной информации в сети Интернет является нормальной практикой в некоторых европейских странах. Например, Закон Эстонии «О публичной информации» от 15 ноября 2000 года напрямую предусматривает доступ граждан ко всей официальной публичной информации, не содержащей государственной тайны, преимущественно через сеть Интернет.

В заключение необходимо отметить шведский правовой опыт в области защиты права на доступ к информации: правовой институт, иначе называемый «свистун» (*whistleblower*). Дело в том, что шведские чиновники уполномочены публично раскрывать определенного рода сведения, которые стали им известны по работе или службе, даже защищенные грифом «служебная тайна». Подобное право они получают только в том случае, если общественная значимость раскрываемых сведений превалирует над важностью сохранения конфиденциальности подобных сведений.

В Великобритании действует схожая норма закона от 2 июля 1998 года, направленная на регулирование отношений в связи с раскрытием информации в общественных интересах. Помимо этого Верховный Суд США ранее в нескольких решениях также признавал возможность установления баланса между ценностью информации в силу ее конфиденциальности и общественной необходимостью ее обнародования. Основным предметом разглашения в данном случае выступают те или иные общественно значимые (чаще всего в силу своей общественной опасности) сведения, характеризующие действия или бездействия государственных органов или конкретных должностных лиц.¹⁶

Разумность этого принципа подтверждает пример Чернобыльской аварии, когда в результате засекречивания сведений о поломке реактора погибло значительное большее количество людей, участвовавших в праздничной первомайской демонстрации недалеко от атомной станции.

Сравнительный анализ норм во многих западных странах законодательства о доступе граждан к информации показывает, что российское законодательство о доступе граждан к

¹⁵ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы (2002)2 «О доступе к официальным документам», помимо перечисленных оснований для возможного ограничения доступа к информации, предусматривают информацию, связанную с реализацией принципа равенства сторон в судебном процессе.

¹⁶ Монахов В.Н., Информация как общественное достояние: обеспечение доступа в библиотеках, <http://www.nlr.ru:8101/tus/271004/monahov.htm>

информации должно базироваться на следующих условиях: установления в качестве основополагающего принципа – принципа открытости, предполагающего, что органы власти не вправе ограничивать доступ к сведениям, которые находятся в их распоряжении, за исключением составляющих государственную или служебную тайну. Необходимо отнести к понятию открытой информации всю информацию о деятельности властных структур, в частности, формирование и расходование бюджетных средств, результаты деятельности органов власти за определенный отчетный период, системе органов власти, их полномочиях (пределах их ответственности) порядке работы.

Следует расширить положения закона «О СМИ», ограничивающего возможность реализации права на запрос и получение информации только по отношению к журналистам и редакциям СМИ, включив в группу уполномоченных лиц также и граждан. Помимо этого, необходимо предоставить физическую возможность гражданам получить доступ к официальным документам и материалам, архивам органов власти, а также обеспечить их участие в процедуре обсуждения важнейших общественно значимых вопросов.