



© 2011
&
The Pericles Project

Что такое «открытое общество»? Открытое общество исходит из признания того, что никто не обладает монополией на истину. Граждане могут активно обсуждать политику правительства и будущий курс их страны. Свобода обретает более полное выражение, однако слабые и бедные находятся под защитой. Юридические гарантии свободы собраний и свободы слова обеспечены.

Такие общества не являются исключительным уделом лишь зрелых демократий. Они могут быть частью демократического развития любой страны. Открытое общество не связано с культурой или историей – и имеется целый ряд примеров, от Франции до Швеции – а скорее связано с искренней приверженностью к прозрачности органов государственного управления и гражданским правам.

Концепция открытого общества впервые вошла в современный политический лексикон после публикации одной из самых влиятельных книг 20 века. В своем эпохальном труде, изданном в 1945 году под названием «Открытое общество и его враги», Карл Поппер предсказывал крах коммунизма, разоблачая изъяны политических систем, созданных в социальном контексте. Автор книги отстаивал самые широкие возможные свободы, однако предостерегая при этом, что: «Мы должны также создавать и социальные институты, реализуемые мощью государства для защиты экономически слабых...».

Однако историю открытых обществ можно проследить намного раньше, обратившись ко временам Древней Греции. Перикл, легендарный руководитель Афин с 462 по 429 годы до новой эры, исходил из некой перспективы общества, которая не утратила своего значения и в сегодняшнем мире:

«Наша политическая система не конкурирует с институтами, которые сохраняют силу во всех других странах. Мы не копируем наших соседей, а пытаемся служить примером. Наша администрация действует в интересах многих вместо того, чтобы действовать в интересах немногих: вот почему ее именуют демократией. Законы обеспечивают равную защиту для всех в одинаковой степени в их частных спорах, но мы не игнорируем и стремление к совершенству. Когда гражданин отличается на каком-либо поприще, его призывают служить государству, отдавая ему предпочтение перед другими не в порядке привилегии, а как вознаграждение за его заслугу; и бедность этому не препятствует.

Свобода, которой мы пользуемся, распространяется также на обыденную жизнь; мы не относимся друг к другу с подозрением, и мы не досаждаем нашему соседу осуждениями, если он решает

вести самостоятельную жизнь... Но эта свобода не погружает нас в беззаконие. Мы обучены уважать и судей, и законы, и никогда не забываем о том, что должны защищать страждущих. Мы также обучены соблюдать те неписаные законы, осуждающая сила которых черпается лишь из универсального мнения о том, что справедливо...

Наш город открыт для мира; мы никогда не изгоняем иноземца... Мы свободны жить полностью по своему разумению – и все же, мы всегда готовы встретить любую опасность лицом к лицу... Признаться в нашей бедности для нас непостыдно; однако мы считаем позорным не предпринимать никаких усилий, чтобы попробовать избежать бедности... Человека, который совершено не интересуется государством, мы считаем не столько безопасным, сколько бесполезным; и хотя лишь немногие способны положить начало конкретной политике, мы все вполне можем выносить о ней суждения. Мы не рассматриваем дискуссию как препятствие на пути принятия политических мер, а скорее как необходимый предварительный шаг к тому, чтобы действовать разумно...»

В настоящее время модель открытого общества сталкивается с новыми вызовами. Одним из наиболее опасных вызовов является коррупция. Как на Балканах, так и в бывшем Советском Союзе граждане и избранные руководители ведут давнюю борьбу против того, что Всемирный банк характеризует как явление «захвата государства». Это происходит, когда организованные преступные группы и олигархи просачиваются в сферу государственных дел или когда коррумпированные государственные служащие пользуются своим положением с тем, чтобы финансировать выгодные деловые начинания. Долгосрочные последствия такого явления – просто опустошительны. Однако их можно избежать.

В последние годы многочисленные неправительственные организации проводили кампании, цель которых – помочь странам реализовать способы хорошего управления. Одной из наиболее заметных таких попыток является создание института «Открытое общество». Возглавляет его Джордж Сорос – известный филантроп, родившийся в Венгрии. Другими достойными упоминания организациями такого типа, занимающимися созданием открытого общества, являются «Трансперенси Интернэшнл», «Репортеры без границ», «Интерьюс» и «Артикль 19».

В недавнем докладе Всемирного банка делается вывод о том, что правительства, характеризующиеся большей прозрачностью, по сути дела, управляют «лучше»¹. Вся трудность заключается в том, как реализовать это желание.

СТРОИТЕЛЬСТВО НОВОГО ОБЩЕСТВА

Гарантированный доступ к информации представляет собой ключевой элемент в строительстве успешного открытого общества. Свобода слова и свобода собраний также играют важную роль. Граждане должны уметь обсуждать вопросы сегодняшнего дня, бросать вызов средствам массовой информации и правительствам и, когда они считают это целесообразным, выйти на улицы и заявить свой протест посредством мирных демонстраций. В свою очередь, те, кому общество доверяет и кто облечен властью, должны прислушиваться к жалобам граждан. По предлагаемому законодательству следует консультироваться с избирателями. За исключением крайних обстоятельств, законодательное собрание должно работать путем проведения открытых заседаний, а слушания в комитетах должны быть открытыми для всех.

Эти процессы должны проходить при поддержке живо реагирующих и независимых средств массовой информации, готовых, желающих и способных вынуждать тех, кто служит обществу, придерживаться стандартов открытого общества. Правительство должно принять легитимность средств массовой информации в оспаривании его политики и принимать поддержку общества в отношении таких критических высказываний. Политики должны быть полностью доступными для средств массовой информации. В таком обществе средства массовой информации принимают на себя ответственность по фильтрации информации на справедливой и объективной основе с тем, чтобы потребители новостей были хорошо информированы.

Цель такого доступа к информации ясна: иметь гарантии от коррупции. Политические лидеры, которые оказываются под пристальным, регулярным наблюдением со стороны общества, более склонны действовать честно, этически и в интересах общества – и менее склонны выдавать свой собственный интерес за общественный.

В попытке побуждать слуг общества следовать таким стандартам Соединенное Королевство в 1994 году ввело в действие развернутый кодекс поведения для тех, кто служит обществу. Разработанные под руководством лорда Нолана «Семь принципов общественной жизни»² могут использоваться в универсальном плане независимо от различий политического, исторического и культурного характера:

Самоотверженность – *Те, кто служит обществу на выборных должностях, должны принимать решения только с учетом интереса всего общества, они не должны этого делать для того, чтобы получить финансовые или иные материальные блага для самих себя, своих семей или своих друзей.*

Неподкупность – *Государственные служащие не должны ставить себя в положение, когда они берут на себя финансовые или иные обязательства перед внешними лицами и организациями, которые могут повлиять на исполнение ими их официальных обязанностей.*

Объективность – *В выполнении государственных функций, включая производство назначений на государственные должности, присуждение контрактов или представление лиц к наградам или благам, обладатели государственных должностями должны делать свой выбор на основе реальных достоинств.*

Отчетность – *Государственные служащие подотчетны за свои решения и действия перед обществом и должны соглашаться на любую инспекцию, которая соответствует занимаемой ими должности.*

Открытость – *Государственные служащие должны проявлять максимальную открытость относительно всех решений или действий, которые они предпринимают. Они должны приводить обоснования для их решений и ограничивать информацию только тогда, когда этого требуют более широкие общественные интересы.*

Честность – *Государственные служащие обязаны объявлять любые частные интересы, относящиеся к их государственным обязанностям, и предпринимать шаги для разрешения любых возникающих конфликтов таким образом, чтобы отстаивать общественные интересы.*

Руководство – *Государственные служащие должны содействовать развитию и поддержанию этих принципов посредством руководства и примера.*

Кодексы поведения – *для министров, законодателей, чиновников государственной службы и службы международных отношений, судебной власти и местных органов управления³ – могут помочь странам использовать эти принципы. Подобным же образом хартии граждан побуждают правительственные учреждения обеспечивать известные уровни услуг гражданам и интересоваться характером жалоб, если эти уровни услуг не обеспечиваются.*

Государственные назначения должны производиться открыто и опираться на реальные достоинства⁴. Также и государственные организации и их советы должны соблюдать высокие стандарты надлежащего поведения, включающие беспристрастность, неподкупность и объективность в отношении управления ими общественных фондов. Они будут стремиться оказать больше услуг, обеспечивая положение, когда эти услу-

ги поставляются самым эффективным и экономичным образом из бюджета при независимой оценке их результатов там, где это целесообразно. Они должны быть подотчетны законодательной власти и широким слоям общества с точки зрения их деятельности, финансового управления и степени, в которой поставленные цели достигнуты.

Правительственные подряды должны определяться через открытый процесс публикации тендеров с тем, чтобы граждане имели полную информацию о коммерческих связях органов управления. Это позволяет сокращать масштабы распространения протекционизма и политического патронажа, финансируемого за счет общества. Контрольный финансовый орган должен в ходе открытых слушаний ставить законодательную власть в известность о результатах, достигнутых правительством в этих областях, и такого рода отчет должен публиковаться незамедлительно. Гражданин, у которого есть претензии, должен иметь доступ к омбудсмену, доклады которого должны публиковаться открыто и который стремится гарантировать своевременное принятие каких-либо мер по исправлению положения.

Во все большей степени, чтобы укреплять национальную безопасность перед возрастающей угрозой терроризма, во всем демократическом мире выдвигается аргумент о том, что такая свобода слова и собраний, а также право на информирование общества должны быть ограничены. Хотя нельзя отрицать реальность существующей угрозы, в действительности же этот аргумент способствует цели, которую ставят себе террористы: уничтожение гражданского общества. Необходимо достичь равновесия.

Коррупция, подобно терроризму, питается за счет недостатка надежной информации. Лауреат Нобелевской премии 1987 года Оскар Ариас Санчес заметил:

«Мы не должны отчаиваться из-за неспособности остановить раковую опухоль коррупции. Хотя мы много говорим о глобализации коррупции, мы также должны приветствовать глобальный прилив общественных требований хорошего управления. Сегодня национальные лидеры начинают принимать утверждение о том, что коррупцию надо обсуждать на внутренней и международной арене.»

Однако, нашим самым важным оружием в борьбе с коррупцией будет растущее число демократий и, следовательно, свободной прессы во всем мире. Без свободы задавать вопросы или производить перемены, люди не имеют полномочий – а, скорее, попадают в некую систему поверхностной демократии. Одной из наиболее важных свобод

*в демократии является свобода прессы. Когда голос одного мужчины или одной женщины подавляется, возникает опасность того, что все голоса будут вынуждены замолчать. Когда скрывается суть, даже малая толика истины, может родиться огромная ложь».*⁵

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Чем больше информации распространяется публично и чем больше точность этой информации, тем больше возможностей для возникновения прозрачных и действительно подотчетных органов управления. Без такого доступа уверенность в государственных институтах будет поставлена под угрозу.

Однако даже в тех случаях, когда общество признает важность свободы информации, без юридической защиты права на информацию граждане часто оказываются брошенными на милость государственных чиновников и политиков, которые могут испытывать нежелание расстаться с какой-либо определенной информацией. Чтобы исправить такого рода практику, Совет Европы твердо высказался в пользу формальной гарантии:

*«Государства-члены должны гарантировать право каждого человека на доступ, на основании просьбы, к официальным документам, находящимся в распоряжении государственных властей. Этот принцип должен применяться без дискриминации на любых основаниях, включая национальное происхождение.»*⁶

Следовательно, разумный закон о свободе информации может рассматриваться как обеспечивающий фундамент для устойчивой демократии».

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ

Статья 19 Всеобщей декларации прав человека обеспечивает начальную точку для этого процесса, однако сферы ее применения ограничены⁷. Статья скорее нацелена на ограничение правительственной цензуры, нежели на развитие прозрачности органов государственного управления⁸. Таким образом, задача реформатора состоит в том, чтобы развить положения Статьи 19.

Можно начать с предположения о том, что вся информация принадлежит обществу. И если нет императивных причин, по которым эту информацию не следует предоставлять обществу, информация содер-

жится под опекой правительства с целью ее использования в интересах общества⁹.

Подход, избранный такими странами, как Бразилия и Новая Зеландия, заключался в создании юридического требования о том, что вся официальная информация должна предоставляться тому, кто ее ищет, если нет адекватной причины не обнародовать эту информацию¹⁰. Если отправная точка говорит о том, что информация принадлежит государству и должна использоваться в интересах правительства, тогда любые возникающие из этого права будут иметь небольшую ценность в развитии демократической среды или прений со знанием сути проблемы. В Разделе 5 Закона Новой Зеландии об информации 1982 года предусматривается:

5. Принцип доступности – Вопрос о предоставлении любой официальной информации... за исключением случаев, когда это недвусмысленно требуется по настоящему закону, решается в соответствии с принципом о том, что информация предоставляется за исключением случаев, когда есть оправданные основания не разглашать ее¹¹.

В любом открытом и демократическом обществе нет оснований для того, чтобы держать государственные доходы в тайне от своих граждан. Почему в демократическом обществе внебюджетные фонды должны оставаться за рамками официального учета и отчетности правительства? В интересах прозрачности и отчетности доходы государства должны быть полностью отражены в его официальном бюджете. Бюджет должен быть объектом аудита со стороны независимого финансового контрольного органа, и все выводы подлежат разглашению. Существует также растущий глобальный консенсус, который признает право граждан знать, сколько получают их правительства в качестве платы за эксплуатацию природных ресурсов. В этом отношении сделки с многонациональными корпорациями не должны держаться в секрете.

НЕКОТОРЫЕ ПРИМЕРЫ ИЗ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Среди других стран региона ОБСЕ Латвия имеет Конституцию, которая конкретно предусматривает доступ к информации. Конституция гласит:

Статья 100. *Каждый имеет право на свободу слова, что включает право свободно получать, хранить и распространять информацию и излагать свои взгляды. Цензура запрещается.*

Статья 104. *Каждый имеет право обращаться с запросами к государству и институтам местных органов управления и получать ответ по существу.*

Статья 115. *Государство защищает право любого человека жить в подходящей среде путем представления информации относительно условий окружающей среды и путем содействия сохранению и улучшению окружающей среды.*

Подобным же образом в латвийском Законе 1998 года о свободе информации гарантируется доступ общества ко всей информации в «любой технической доступной форме», если это не ограничено конкретно по закону. Организации должны отвечать на запросы по получению информации не позднее 15 дней. Информация может быть ограничена только в соответствии с законом; если информация предназначена лишь для внутреннего пользования учреждения; если речь идет о профессиональной тайне, не связанной с государственными закупками или информацией о частной жизни лица; или если информация касается процедур оценки и сертификации.

С запросами можно обращаться внутри страны – к более высокой правительственной инстанции или же непосредственно в суд. Например, в 1999 году латвийский Конституционный суд постановил, что норматив, изданный Кабинетом министров и ограничивающий доступ к бюджетной информации, является недействительным, ибо нарушает требования Закона о свободе информации.

Такие же условия преобладают в Болгарии, где в Статье 41 болгарской Конституции 1991 года говорится:

(1) *Каждый имеет право искать, получать и распространять информацию. Это право не используется во вред правам и репутации других или во вред национальной безопасности, общественному порядку, общественному здоровью и морали.*

(2) *Граждане имеют право получать информацию от государственных органов и агентств по любому вопросу, представляющему для них законный интерес, если это не государственная тайна или какая-либо иная тайна, которая определена законом и не затрагивает права других.*

В 1996 году Конституционный суд Болгарии постановил, что хотя Конституция наделяет любого человека правом на информацию, требуется дополнительное законодательство с целью определения условий, при которых указанная прерогатива будет ограничена. После того, как целый ряд судов низшей инстанции отверг просьбы граждан и неправительственных орга-

низаций (НПО) о получении информации, в 2000 году был принят Закон о доступе к государственной информации. Он позволяет любому лицу и юридическому лицу требовать доступа к любой информации, которую имеют государственные институты.

Закон «О защите данных личного характера», который вступил в силу в январе 2002 года, дает людям право доступа и возможность исправления информации о них, которая хранится как государственными, так и частными организациями. В 2002 году была создана комиссия по защите данных с тем, чтобы осуществлять надзор за реализацией этого закона. В 2002 году был представлен законопроект о национальных архивах. В настоящее время болгары не имеют права апелляции, если нет доступа к этим записям.

Подобно другим странам региона Болгария в апреле 2002 года приняла Закон «О защите секретной информации» в рамках своей попытки присоединиться к Организации Североатлантического договора (НАТО). По этому законопроекту создавалась Комиссия по секретной информации, члены которой назначались премьер-министром, и были разработаны четыре уровня защиты секретной информации. Закон предусматривает очень широкий диапазон классификации. Тот, кто уполномочен подписать документ, может также присвоить ему гриф секретности. Не существует каких-либо критериев главенствующего общественного интереса, которые могут отменить решение о присвоении документу грифа секретности. Короткое «Руководство гражданина», опубликованное в режиме реального времени, объясняет, как работает болгарское законодательство¹².

Согласно отдельному закону, Акту об администрации Болгарский совет министров обязан публиковать реестр административных структур и «всех нормативных, индивидуальных и общих административных актов». Копия реестра должна быть представлена и в Интернете.

Третьим примером законов о доступе к информации в регионе ОБСЕ является Молдова, где Статья 34 Конституции предусматривает, что:

(1) Доступ к любой информации, представляющей общественный интерес, является правом каждого человека и поэтому не подлежит ограничению.

(2) Государственные власти в пределах своей компетенции обеспечивают гражданам доступ к правдивой информации как о государственных делах, так и по вопросам, представляющим личный интерес.

(3) Право доступа к информации не должно наносить ущерба мерам по защите граждан или по защите национальной безопасности.

(4) Государство и частные средства массовой

информации обязаны обеспечивать общественность достоверной информацией.

В дополнение к этому Статья 37 предусматривает право на информацию по окружающей среде, здравоохранению и потребительским услугам:

(2) Государство гарантирует каждому гражданину право свободного доступа к достоверной информации относительно состояния природной среды, условий жизни и работы, и качества продовольственных товаров и бытовой техники.

По Закону «О доступе к информации», вступившему в силу в августе 2000 года, граждане и резиденты Молдовы могут требовать информацию у государственных учреждений, финансируемых государством организаций, юридических лиц, и лиц, предоставляющих государственные услуги и имеющих доступ к официальной информации. Учреждения должны давать ответ в сроки не позднее 15 рабочих дней.

Могут использоваться ограничения для защиты следующих типов информации: государственные тайны, связанные с военной, экономической, технико-научной деятельностью, внешней политикой, разведкой, контрразведкой, расследовательской деятельностью, если публикация способна поставить под угрозу соблюдение государственной тайны; деловая информация, представленная государственным институтом при условии ее конфиденциальности; персональные данные, обнародование которых может рассматриваться в качестве нарушения неприкосновенности частной жизни; информация, относящаяся к расследовательской деятельности соответствующих органов; и информация, которая представляет конечные или промежуточные результаты научных и технических исследований. Поставщики информации должны доказать, что ограничение налагается по закону и что ущерб, нанесенный публикацией, перевесит общественный интерес, который выражается обнародованием информации.

В Молдове обращения в связи с отказами, задержками, сборами и нанесенным ущербом могут подаваться начальнику департамента, который хранит эту информацию, или более высокому органу. Относительно отказа в удовлетворении запросов можно обращаться напрямую в суды. С апелляциями можно также обращаться напрямую в суды. Могут также иметь место и обращения к омбудсмену. Административный кодекс и уголовные кодексы были пересмотрены в 2001 году с тем, чтобы предусмотреть штрафы и наказания за нарушение Закона «О доступе к информации».

Федерация Боснии-Герцеговины предусматривает 4-й пример. Закон о свободе информации был принят

в октябре 2000 года в Боснии-Герцеговине и в Сербской Республике в мае 2001 года. Закон вступил в силу в феврале 2002 года.

Инициатором этого закона явилось Бюро Верховного представителя по Боснии-Герцеговине, являющееся главным гражданским агентством по установлению мира в стране, которое постановило, что следует разработать законопроект о свободе информации. Высокого уровня группа международных и национальных экспертов подготовила проект закона в июне 2000 года, опирающийся на лучшие практические образцы во всем мире.

Закон применяется к информации в любой форме, хранимой любым государственным органом, включая юридические лица, выполняющие государственные функции. Он предусматривает широкое право доступа для любого физического или юридического лица как внутри, так и за пределами Боснии. Просьба должна представляться в письменном виде. Правительственное агентство должно дать ответ не позднее, чем через 15 дней.

Информацию можно не разглашать, если это способно причинить «существенный ущерб» для интересов обороны и безопасности, защиты безопасности общества, предотвращению преступления и обнаружению преступления. Неразглашение также требуется для защиты совещательного процесса публичной власти, корпоративных секретов и неприкосновенности частной жизни. К любому исключению применяется критерий общественного интереса.

Омбудсмен выслушивает апелляции. Те, кто был лишен информации, также могут апеллировать и оспаривать решения в суде. Омбудсмен Федерации изложил два заключения о реализации Закона «О свободе информации». Первый из них, выпущенный до вступления Закона в силу, призывал министерства распространять руководства, составлять реестр и назначать должностных лиц по информации. Во втором решении омбудсмен рекомендовал не публиковать разведывательные досье, относящиеся к кандидатам на предстоящих выборах.

Если опираться на опыт региона ОБСЕ, а также других регионов, становится очевидно, что требуется время для проведения реформ и для того, чтобы новые подходы закрепились в бюрократических культурах. Несколько стран пришли к выводу о том, что недостаток осведомленности общества о гражданских правах в сочетании с ненадежными системами управления записей и нежеланием некоторых государственных чиновников менять свои подходы означало, что к использованию этого законодательства прибегают в меньшей степени, чем это предполагали те, кто его отстаивал. Возможно, только этого и следовало ожидать. Положительной стороной являются усилия, предпринятые рядом правительств и НПО по повыше-

нию осведомленности общественности и государственных чиновников относительно требований новой открытости. Новые законы следует продвигать вперед энергично для того, чтобы они привели к желаемым результатам¹³.

ОГРАНИЧЕНИЯ

Как мы видели на основе региональных примеров, любой закон о свободе информации сопровождается некоторыми ограничениями. Крупной проблемой является определение того, какие критерии должны устанавливаться для этих пределов. Неизбежно исключения будут составлять государственная безопасность, правоохранительная деятельность, личные данные о других лицах и информация, чувствительная в коммерческом отношении.

Глобальная неправительственная организация «Артикль 19» (Статья 19) разработала образец закона о свободе информации для использования в разработке такого законодательства¹⁴. Этот примерный законопроект включает следующие ограничения:

- ▶ *Неразумное обнародование личной информации*
- ▶ *Информация, которая не может быть использована в судебном разбирательстве в качестве доказательства и т.д.*
- ▶ *Коммерческая или конфиденциальная информация, затрагивающая нарушение доверия, профессиональные тайны, обнародование которых, по всей вероятности, нанесет серьезный ущерб коммерческим или финансовым интересам третьей стороны*
- ▶ *Конфиденциальная информация, полученная от другого государства или от международной организации, которая не может быть обнародована без нанесения серьезного ущерба отношениям с тем государством или организацией*
- ▶ *Публикация информации, которая, по всей вероятности, поставит под угрозу жизнь, здоровье или безопасность любого лица*
- ▶ *Записи о правоохранительной деятельности, которые, по всей вероятности, способны причинить серьезный ущерб правоохранительной деятельности в случае их обнародования*
- ▶ *Информация, которая способна поставить под угрозу национальную безопасность или оборону*
- ▶ *Экономическая информация, могущая подорвать способность правительства управлять экономикой или же могущая причинить серьезный ущерб законным коммерческим или*

финансовым интересам общественной организации

- ▶ *Информация, разглашение которой, по всей вероятности, нанесет серьезный ущерб эффективному формулированию или разработке правительственной политики¹⁵.*

В 2002 году Совет Европы усовершенствовал этот подход, заявив, что «государства-члены могут ограничить право доступа к официальным документам». Однако Совет констатировал, что любое ограничение должно быть определено именно в законе; оно должно быть необходимым в демократическом обществе; и оно должно быть пропорционально информации, находящейся под защитой.

Совет Европы признает, что можно установить известные пределы для общественной информации в следующих областях:

- ▶ *национальная безопасность, оборона и международные отношения;*
- ▶ *общественная безопасность;*
- ▶ *предотвращение, расследование и судебное преследование в отношении преступной деятельности;*
- ▶ *неприкосновенность частной жизни и другие законные личные интересы;*
- ▶ *публичные и частные коммерческие и другие экономические интересы;*
- ▶ *равенство сторон относительно судебных разбирательств;*
- ▶ *окружающая среда;*
- ▶ *инспекция, контроль и надзор со стороны государственных властей;*
- ▶ *государственная экономическая, денежно-кредитная политика и политика в области обменных ставок;*
- ▶ *конфиденциальный характер дискуссии внутри и между государственными органами управления во время внутренней подготовки вопроса¹⁶.*

Однако, в то же самое время необходимо проявлять осторожность при следовании таким ограничениям. Например, карту государственной безопасности можно использовать в игре чрезмерно. Концепции государственной безопасности и безопасности политической элиты могут быстро слиться воедино в тех случаях, когда существует возможность попасть в политически щекотливое положение. Кроме того, дело в том, что Закон «Об официальных секретах» может последовать сразу же за прогрессивным Законом «О доступе к информации» и фактически отобрать большую часть или все права, которые признавались ранее¹⁷. Сингапур возбудил судебное дело против

«Бизнес Таймс» за публикацию официального прогноза о вероятном экономическом росте страны – т.е. о материале открытом и доступном в других промышленно развитых странах – а затем сократил тираж международного еженедельника «Экономист», когда тот попробовал покриковать этот шаг¹⁸.

На первый взгляд представляется, что неприкосновенность частной жизни – это относительно простой вопрос, который возможно решить. Немногие будут выступать против прав на конфиденциальность данных о больном, но могут быть и исключения; например, если человек страдает от весьма заразной, угрожающей жизни болезни, которая передается другим. И все же ценность, придаваемая обществом неприкосновенности частной жизни, бывает различной и часто определяется национальными и культурными традициями. Тот факт, что в Швеции гражданин вполне может ознакомиться с налоговой ведомостью, заполненной его соседом, вряд ли достаточен для того, чтобы убедить другие страны в желательности такого рода открытости.

Государственные деятели часто претендуют на право, чтобы их частная жизнь не была предметом обсуждения в средствах массовой информации. Как правило, суды во всем мире поддерживают аргумент о том, что государственные деятели обязательно должны оказываться в положении, когда их частная жизнь является объектом более пристального внимания со стороны лиц и средств массовой информации¹⁹. Это означает, что во все большем числе государств государственные деятели вынуждены смиряться с более пристальным вниманием к их частной жизни, чем то внимание, которое допустимо в случае с рядовыми гражданами. В частности политики действуют более агрессивно, подавая в суд по таким обвинениям, как диффамация и следовательно им должно обеспечивать гораздо меньшую защиту также и в этой области.

Утверждения о том, что желаемая информация является слишком чувствительной в коммерческом плане, чтобы ее можно было разглашать – встречаются также часто. И все же в принципиальном плане граждане имеют демократическое право знать о подробностях коммерческих договоренностей, достигнутых между их правительством и его поставщиками, тем более в случае приватизации государственных активов. В то время как конфиденциальность может быть характерной для законных транзакций с частным сектором, она не будет выдерживать никакой критики там, где на карту поставлены деньги государства²⁰. Для чиновников слишком просто заключать сделки с частным сектором, а затем заявлять, что сделки носят привилегированный характер и поэтому не могут быть объектом государственного надзора²¹.

Возможно одной из самых проблематичных областей является та степень, в которой граждане должны

иметь доступ к консультациям, которые даются министрам и руководителям консультантами правительства. Те, кто выступает за ограничение доступа к такой информации, утверждают, что политические рекомендации государственных служащих их министрам должны даваться откровенно и бесстрашно. Такие обмены мнениями перед глазами общественности, говорят они, способны существенно подорвать атмосферу доверия и, в конечном счете, эффективный процесс принятия решений. При опоре на такую аргументацию внутренние официальные документы часто освобождаются от выполнения требований свободы информации. Хотя этот аргумент может показаться привлекательным, страны, которые представляют такую информацию, как правило, встречались с небольшим числом проблем в результате этого, а также получали постоянно хорошие баллы в обзорах по международной коррумпции.²¹

В СЛУЧАЯХ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СПОРОВ

Как только установлено юридическое право на информацию с надлежащей широтой охвата этого права, как должны разрешаться конфликтные интересы в случаях споров? Сколь легко для политических, в отличие от общественных интересов, взять верх, когда гражданин или журналист обращается с просьбой об информации?

В некоторых странах министры наделены дискреционными полномочиями отказывать в просьбах относительно информации. Ясно, что ни один министр не должен иметь такие полномочия, если их нельзя пересмотреть или обжаловать, ибо данной привилегией можно злоупотреблять, фактически не прилагая к этому никаких усилий. В инструкциях следует дать всеобъемлющую идентификацию случаев, когда доступ может быть заблокирован. Информация никогда не должна утаиваться, если ее разглашение может вызывать неудобство или смущение у какого-либо министра или департамента. Министры также не должны иметь возможности блокировать доступ, прибегая к аргументу о том, что информация не имеет отношения к заявителю просьбы и что это может быть «неправильно понято» просителем, или средствами массовой информации²².

В некоторых странах допускается право апелляции к независимому комиссару по информации, омбудсмену или к апелляционной инстанции. Рекомендации относительно разглашения информации либо принимаются указанным министром, либо передаются на рассмотрение судебной инстанции по апелляции. В других случаях органы по апелляциям могут лишь рекомендовать, чтобы министр пересмотрел свое предыдущее решение отказать в просьбе, причем отсут-

ствует право апелляции к судебной инстанции, если министр этого не сделает. Системы управления могут быть различны, однако всегда существует совершенно неприемлемый конфликт интересов, если чиновник выступает в качестве судьи от своего собственного имени.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ КАМПАНИИ И УПРАВЛЕНИЕ ОТЧЕТНЫМИ МАТЕРИАЛАМИ

Должны ли люди всякий раз запрашивать информацию, на которую они имеют право? Одна точка зрения заключается в том, что органы управления не должны просто ждать пока к ним обратятся с просьбой об информации. Они должны разработать политику, которая передает важную информацию людям, еще до того, когда они ее запросили. Такие позитивные действия могут быть гораздо более эффективными и иметь большую практическую ценность, чем в тех случаях, когда департаменты пассивно ожидают представления запросов²³. Это также означает, что информация может обрабатываться и представляться в форме простых и содержательных сообщений, которые гораздо более полезны для граждан, чем кипы документов, которые просто вбрасываются в веб-сайт, как на свалку. Подготовка содержательных сообщений не должна давать возможность манипуляций и передачи «полуистин».

Такая стратегия может быть особенно выгодной для правительств с ограниченными ресурсами. При наличии информации в офисах и других официальных местах в значительной мере сокращается время в течение которого персонал может отвечать на отдельные вопросы, – и граждане узнают о своих правах, даже и, не осознавая своего права это знать²⁴.

Когда мы боремся за более широкий доступ к информации, мы в то же самое время должны бороться и за улучшение управления отчетами. Представляется, что нет большого смысла в том, чтобы иметь доступ к информации, которая хаотична и ненадежна. Системное, полное и надежное хранение отчетных материалов является обязательным условием. Надежные системы управления отчетными материалами государственного сектора имеют важное значение. Подобным же образом без «следов», оставляемых письменными документами, мы имеем слабую отчетность или вообще никакой, и в этом вакууме может процветать коррупция. Во все большей степени роль главного архивариуса приобретает огромное значение. Чиновник, на которого давно не обращали внимания, во все большей степени воспринимается как хранитель ключа к отчетности. Протоколы архивариуса позволяют иметь «бумажный

след», необходимый для разоблачения плохого управления и коррупции. К сожалению, посты, которые они занимают, как правило, низкого ранга, и существует недостаточно ресурсов для их работы. Должность главного архивариуса должна находиться под защитой Конституции – возможно быть на одном уровне с членом Верховного суда или руководителем независимого контрольного финансового органа.

Однако по мере того, как правительства занимают более открытую позицию, реформаторы должны быть готовы принимать мир таким, каков он есть, старые протоколы могут быть столь хаотичными, что могут превратить право доступа к информации в нечто, требующее массу времени, если не полностью бесплодное занятие. Действительно, в Мексике, где Закон «О свободе информации» был принят в апреле 2002 года, в одном из докладов говорилось о том, что «публичные записи, транскрипты и протоколы важных встреч, преднамеренно скрывались от взглядов общества, и поэтому не осталось каких-либо официальных отчетов о том, как принимаются ключевые решения. Во многих случаях официальные записи были уничтожены или же взяты домой чиновниками, когда они уходили с этой должности»²⁵.

В таких случаях переходные процедуры имеют важное значение для того, чтобы граждане не утратили веру в их новоприобретенные права. Вместо того, чтобы допускать использование плохих систем управления отчетами в качестве повода для блокирования реформ, будет лучше начать все заново. Права доступа не должны иметь обратной силы в областях, где существующая информационная система не способна поставлять документы надежным образом.

Какой бы курс ни был взят в этой связи, следует ввести четкое обязательство, что предоставляемая информация будет полной, связанной и понятной. Неизменно ставится вопрос о факторе затрат в качестве аргумента против реформы. Должны ли те, кто запрашивают информацию, брать на себя расходы по подготовке ответов? Если это так, то не следует ли установить для этого пределы? По всей очевидности, высокие расценки препятствуют представлению просьб и тем самым подрывают саму цель этого требования. К счастью, правительства узнают о том, что блага открытости могут перевесить любые связанные с этим расходы. Более того, там, где принято законодательство, как правило, существует потребность лишь в номинальных расходах на обработку.

ИНФОРМАЦИЯ И ЧАСТНЫЙ СЕКТОР

Частный сектор также имеет свои собственные потребности в доступе к полной и надежной государственной информации; в частности информации, отно-

сящейся к правилам и действиям в области государственных закупок, которые некоторые страны начинают вводить через Интернет²⁶.

Хотя информация, хранящаяся в частном секторе, сама управляется соображениями иного порядка, чем те, что применимы к государственной сфере, некоторые категории информации должны предоставляться потребителям, поставщикам и работникам. Примеры этого находятся в диапазоне от продовольственных товаров с четкими ярлыками до деловых отчетов; от профессионального аудита и финансовых услуг до досье работников.

Общество по праву ожидает большей отчетности всякий раз, когда частные организации осуществляют государственные функции или когда традиционная государственная функция переходит в частные руки. Нельзя позволить, чтобы частные агентства «затуманивали» свою публичную отчетность. Наоборот, граждане имеют право знать гораздо больше о государственно-частных предприятиях, чем о деятельности, которая ограничивается исключительно частным сектором. Ведь в конце концов в таких видах деятельности, финансируемых государством, речь идет о деньгах налогоплательщиков.

Граждане, пенсионные фонды и страховые компании также имеют право ожидать честной финансовой информации от корпораций с публичным листингом. Аудиторы частного сектора должны выполнять свои функции независимо от корпораций – объектов аудита и имея в виду государственные интересы, а не интерес, который предполагает удовлетворение узких целей старших управляющих с бонусами за результат. Финансовые доклады, которые они пишут, имеют жизненно важное значение для благосостояния граждан. Эти профессионалы выполняют общественную функцию тем, что обеспечивают информацию, создающую реальную картину финансового здоровья компаний – объектов аудита²⁷.

Ведущим корпорациям делает честь то обстоятельство, что они начинают соглашаться с законной озабоченностью общества и в некоторых случаях отвечают тем, что содействуют доступу к информационной политике.²⁸ Действительно, отчетность частного сектора перед обществом в целом лежит в самой основе растущего движения по развитию социальной ответственности корпораций.

ИЗМЕНЕНИЕ В КУЛЬТУРЕ

Даже если преимущества открытости будут осознаны, граждане, имеющие право доступа к информации, могут показаться представляющими угрозу для чиновников, привыкших рассматривать свои деловые

досье как конфиденциальные и неподходящие для глаз любопытной публики.

Необходимо изменение в самой культуре – от самого младшего персонала правительства до обремененного ответственностью министра. Посредством подготовки и примеров лидерства на самом высоком уровне, должностные лица придут к пониманию того, что внедрение практики доступа к информационной

политике способно заметно повысить качество администрации. Такая политика формирует этику государственного сектора – сектора служения обществу, повышает чувство удовлетворенности работой и увеличивает степень доверия, которое ощущают в отношении государственных служащих те сообщества людей, которым они служат и в которых они живут.

СНОСКИ

- 1 The World Bank – Governance Policy Research Working Papers: <http://econ.worldbank.org/resource.php?topic=13&type=5> See also Governance Indicators: <http://www.worldbank.org/wbi/governancegovdata2002/>
- 2 UK Public Standards: http://www.public-standards.gov.uk/about%20us/seven_principles.htm
- 3 Соединенное Королевство имеет комиссара, который контролирует процесс открытости и надлежащий характер государственных назначений (см. <http://www.ocpa.gov.uk/index2.htm>). Еще один пример открытости последнего времени на уровне местных органов власти – это проект Соединенного Королевства под названием *Modern Local Government in Touch with the People* (Современные органы местного управления, имеющие контакт с людьми). (http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_605468.hcsp). В новых этических рамках советы должны брать на вооружение новую культуру открытости и готовность к отчетности, для которой разрабатывается новый Модельный Кодекс поведения членов Совета. Этот кодекс требует, чтобы выборные советники местных властей в Англии вели себя в соответствии с самыми высокими стандартами личного поведения при исполнении своих обязанностей.
- 4 Например, см. эстонский Закон о государственной службе (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007216.pdf>).
- 5 Transparency International Source Book 2000: <http://www.transparency.org/sourcebook/00-foreword.html>
- 6 Реп. (2002) Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно доступа к официальным документам: http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm. Относительно обзора позиций стран Содружества см. *Open Sesame: Looking for the Right to Information in the Commonwealth*, доклад, подготовленный группой НПО под названием the Commonwealth Human Rights Initiative (2003): http://www.humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2003/default.htm.
- 7 В Статье 19 предлагается модельный закон о свободе информации: см.: <http://www.article19.by/publications/freedominfo/aw/> Американский Закон о свободе информации представляет собой наиболее открытый пример этого типа законодательства. См.: http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html; Австралийский Закон Содружества 1982 года о свободе информации по адресу: http://www.comb.gov.au/publications-information/free-dom_information.htm; и Ирландский Закон о свободе информации (1997) по адресу: <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=837>; относительно анализа первого законодательства Японии по этому вопросу см. <http://www.freedominfo.org/analysis/japan1/>.
- 8 See Anne Marie Goetz and Rob Jenkins, “Hybrid Forms of Accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India” («Гибридные формы отчетности. Участие граждан в институтах надзора за государственным сектором в Индии»), *Public Management Review* Vol. 3 Issue 3 2001 pp 363-383. Also Rob Jenkins and Anne Marie Goetz, “Accounts and Accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India”, («Отчеты и отчетность: теоретические последствия движения за право на информацию в Индии»). *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, pp 603-622.
- 9 Шведское правительство недавно запустило в действие программу “Open Sweden”, как часть своей программы “A Government in the Service of Democracy”, направленной на обеспечение того, чтобы основные принципы демократии, верховенства права и эффективности сохраняли силу в национальном правительстве и среди 150 шведских органов управления. Необходимость большей открытости имеет одинаково приоритетное значение для 21 совета графств Швеции и 289 муниципалитетов. В результате этого «Открытая Швеция» представляет собой совместную акцию с участием представителей национального уровня, советов графств и муниципального уровня.
- 10 Brazilian Constitution, Article 5, Item 33. Так же обстоят дела и с Официальным информационным актом Новой Зеландии 1982 года. В этом акте пересмотрен принцип секретности, изложенный в Законе об официальных секретах 1951 года, который был им отменен.
- 11 1982 New Zealand Official Information Act See: http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes.
- 12 Доступ к информационной программе (<http://www.aip-bg.org/library/laws/apia.htm>). См. также руководство “How to Get Access to Information: Citizen’s Guide” (<http://www.aip-bg.org/handy.htm>).

- 13 С признательностью отмечается помощь в таких вопросах со стороны Дэвида Банисара из «Прайвеси интернешнл». Также см. веб-сайты относительно «Прайвеси интернешнл» (<http://www.privacyinternational.org/>) и относительно Статьи 19 (<http://www.article19.org/>).
- 14 Статья 19 предлагает модельный закон о свободе информации: См.: <http://www.article19.by/publications/freedominfo/>
- 15 Разделы с 25 по 32
- 16 Документ (2002)2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о доступе к официальным документам: http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm.
- 17 Государство Зимбабве объединило оба подхода в одном законе, наделив явно «либеральным» названием в высшей степени репрессивный набор положений. В статье, опубликованной 17 июня 2002 года в британской газете «Дейли Телеграф», лицензионные сборы, определяемые на основе закона, характеризуются как «абсолютно возмутительные» и, по всей вероятности, могут побудить целый ряд международных агентств новостей закрыть свои бюро в Зимбабве. Другие агентства, такие как «Би-би-си», уже были вынуждены покинуть Зимбабве.
- 18 Редактор сингапурской «Бизнес Таймс» был подвергнут наряду с другими судебному преследованию по национальному Закону «Об официальных секретах» из-за публикации так называемых «мгновенных» оценок ВВП – ранних попыток подсчитывать самые последние данные по экономическому росту – прежде, чем эти данные разглашаются официально. Когда еженедельник «Экономист», базирующийся в Лондоне, прокомментировал судебное разбирательство, это привело к конфронтации с правительством Сингапура и в конечном счете к сокращению тиража «Экономиста» в Сингапуре. См.: “Newspapers: a ban is not a ban unless restricted” by Francis T. Seow (former Solicitor General of Singapore), presented at an April 1998 conference on “The Limits of Control: Media and Technology in China, Hong Kong and Singapore” at University of California at Berkeley’s Graduate School of Journalism. (www.sfdonline.org/Link%20Pages/Link%20Folders/Press%20Freedom/seow.html).
- 19 “Hollow victory reflected in paltry damages”, («Пустая победа, отраженная в ничтожном ущербе») *The Times of London* (UK), 29 March 2002: *The Mirror* имела право показать, что [супермодель Наоми Кэмпбелл] лгала, когда говорила, что не является наркоманкой и не проходит лечение. Однако газета зашла слишком далеко в публикации чувствительных личных данных... «Прогресс является далеко не универсальным, как это показывают законы Зимбабве, запрещающие критику президента страны»..
- 20 “Public Fraud Initiative,” *The Guardian* (UK), 18 June 2002: «В ложном бухучете частная наличность для общественных нужд выглядит как кража средств у налогоплательщиков».
- 21 Скандинавские страны и Новая Зеландия неизменно фигурируют в международных обзорах коррупции как страны наименее затронутые этой практикой.
- 22 New Zealand State Services Commission, 1995.
- 23 Такое требование в настоящее время налагается на местные органы власти в Соединенном Королевстве. См.: the Standards Board for England at www.standardsboard.co.uk/guidance/guidance_index.htm.
- 24 Например, в Индонезии Всемирный банк поощрял установку на площадке проекта больших рекламных щитов, на которых были изображены детали конкретного осуществляемого проекта. Местное общество сможет следить за этим процессом и контролировать его осуществление. См.: Jenkins and Goetz. Также см.: Anne Marie Goetz and Rob Jenkins, “Hybrid Forms of Accountability” Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India”, *Public Management Review* Vol. 3 Issue 3 2001 pp 363-383. Также Rob Jenkins and Anne Marie Goetz, “Accounts and Accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India”, *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, pp 603-622.
- 25 *The Washington Post* (USA), 1 May 2002.
- 26 Хорошим примером является ОТКРЫТАЯ система южнокорейского города Сеула; www.transparency.org/building_coalitions/public/local_government/projects_topic/procurement.html. Также см.: Columbia’s Government Portal http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/colombiaportal_cs.htm в котором президент дал указания о том, чтобы все правительственные агентства создали веб-сайты, загружали туда конкретную информацию и осуществляли деловые операции в режиме реального времени.
- 27 Представляется, что этическое измерение – особенно вопрос об обязанностях перед людьми, а не только обязанностями перед своими клиентами – не возникло... Питер Мартин в «Бухгалтеры, Моральный долг». *Financial Times* (UK) 17 January 2002. Также см.: *Financial Times* (UK), 5 March 2002.
- 28 Одна такая инициатива предпринята NIREX (www.nirex.co.uk/publicn/guide.htm), корпорацией «которая пытается разработать безопасные и экологически ответственные решения по управлению радиоактивными отходами». Базирующаяся на Интернете «политика прозрачности» требует, чтобы корпорация следовала «политике открытости»; она также придерживается политики реагирования на индивидуальные запросы и предусматривает право апелляции к независимой контрольной группе экспертов.