

## СТАНДАРТЫ ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ О ПРАВЕ НА СВОБОДУ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

*Принципы ориентированы в первую очередь на национальные законодательства о свободе доступа к информации, но равным образом могут применяться в отношении информации, которой владеют межгосударственные органы, такие как ООН и Европейский Союз.*

*Принципы основаны на международных и региональных законодательствах и стандартах, развивающих государственную практику (в соответствии с национальными законами и постановлениями национальных судов) и общих положениях законодательств, признаваемых сообществом наций. Они являются продуктом долговременного изучения, анализа и консультаций.*

**Принцип 1. Законодательство о свободе доступа к информации должно руководствоваться принципом максимальной открытости.**

Принцип максимальной открытости устанавливает презумпцию того, что вся информация должна подлежать раскрытию за исключением ограниченного количества ситуаций (см. ниже Принцип 4). Данный принцип кратко излагает основные причины, лежащие в основе самой концепции свободы доступа к информации, и в идеале должен обеспечиваться Конституцией, чтобы стало ясно, что право на информацию является одним из основополагающих прав. Первостепенной целью законодательства должно стать обеспечение максимальной открытости на практике.

Все вышесказанное подразумевает, что общественные структуры обязаны раскрывать информацию, и что любой член общества имеет соответственно право на получение информации. Все лица, находящиеся на территории страны, должны иметь возможность пользоваться этим правом. Для того чтобы воспользоваться данным правом, граждане не обязаны подтверждать интерес к конкретной информации. Если общественные структуры стремятся не допустить граждан к информации, они должны нести ответственность и приводить доводы в пользу отказа на каждом этапе. Иными словами, общественные структуры должны доказать, что информация, которую они хотели бы не разглашать, входит в нижеизложенную группу исключений.

Необходимо четкое определение таких понятий, как информация и общественная структура. Информация включает все записи, осуществляемые общественной структурой, независимо от формы (документы, пленки, компьютерные записи и т.п.), источника (данная общественная структура или любой другой орган), даты создания. Законодательство должно также применяться к записям, которые были засекречены, проверяя целесообразность засекречивания в той же мере, что и по отношению к другим записям.

В контексте доступа к информации определение общественной структуры должно фокусироваться не на формальном назначении, а на типе предоставляемых услуг. В этом смысле оно должно включать все ветви и уровни правительства: местное правительство, выборные органы, национализированные предприятия и общественные корпорации, вневедомственные органы (комитеты, назначенные правительством, но работающие независимо от него), юридические организации, частные организации, выполняющие функции общественных (например, отвечающие за обеспечение состояния дорог или функционирование железнодорожных линий). Частные организации также должны входить в этот список, поскольку они могут владеть информацией, раскрытие которой

может снизить риск нанесения ущерба ключевым общественным интересам, таким, как окружающая среда и здоровье. Межгосударственные организации также должны подчиняться требованиям свободы доступа к информации на основании данных принципов.

Чтобы защитить целостность и доступность записей, в законе должно предусматриваться, что создание препятствий на пути получения информации или намеренное уничтожение документов являются уголовным преступлением. Закон также должен устанавливать минимальные стандарты в отношении ведения и хранения документации общественными структурами. Такие организации должны быть обязаны найти ресурсы и обеспечить ведение документации должным образом, в противном случае доступ к информации будет очевидно затруднен. Кроме того, в целях предотвращения любых попыток подделать или другим способом изменить записи, требование к раскрытию информации должно распространяться и на сами документы, а не только на содержащуюся в них информацию.

## **Принцип 2. Общественные структуры должны быть обязаны публиковать ключевую информацию.**

Свобода доступа к информации означает не только налагаемую на общественные структуры обязанность отвечать на запросы на информацию, но также обязанность публиковать и широко распространять документы, относящиеся к области общественных интересов, с некоторыми исключениями, относящимися к области ресурсов и мощностей. Какая информация должна публиковаться, зависит от общественной структуры. Закон должен при этом устанавливать как в целом обязанность публиковать информацию, так и ключевые категории информации, подлежащей опубликованию.

Общественные структуры должны, как минимум, быть обязаны публиковать информацию следующих категорий:

- *оперативная информация относительно того, как функционируют общественные структуры, включая стоимость, задачи, аудиторские данные, стандарты, достижения и т.д., в частности, в тех случаях, когда организация предоставляет прямые услуги населению;*
- *информация по любому запросу, жалобы и другие прямые действия, которые члены общества могут предпринять в отношении общественной структуры;*
- *краткое руководство по любому процессу, посредством которого члены общества могли бы внести вклад в важнейшие политические или законодательные предложения;*
- *типы информации, которую хранит организация, и форма, в которой хранится данная информация;*
- *содержание любых решений или политического курса, затрагивающих общественность, вместе с причинами таких решений, а также важная информация, связанная с данным решением.*

## **Принцип 3. Общественные структуры должны активно пропагандировать открытые формы правления.**

Информирование общественности о правах и развитие культуры открытости правительства является чрезвычайно важным для достижения целей свободы доступа к информации. В самом деле, опыт разных стран показывает, что неуправляемые общественные структуры могут подорвать даже самое прогрессивное законодательство. Таким образом, деятельность по развитию открытости является важной составляющей

свободы доступа к информации. Конкретная деятельность в этом направлении может отличаться от страны к стране, в зависимости от таких факторов, как способ организации гражданских служб, основные препятствия на пути к свободному доступу к информации, уровень грамотности и кругозор общества в целом. Закон должен предусматривать, чтобы данной деятельности уделялись достаточные ресурсы и внимание.

Как минимум, Закон должен делать следующее:

- обеспечивать образование общества и распространение информации относительно права на доступ к информации,
- определять рамки доступной информации и способы, которыми такие права могут осуществляться.

В странах, где распространенность газет и грамотность низкие, вещательные СМИ представляют механизм особой важности для такого распространения и образования. Должны также использоваться творческие альтернативы, такие, как городские встречи или передвижные киноустановки. В идеале такая деятельность должна вестись как отдельными общественными структурами, так и специально созданными и должным образом финансируемыми официальными организациями, либо теми, которые наблюдают за состоянием запросов на информацию, либо другими организациями, созданными специально в этих целях.

В Законе должны быть предусмотрены способы решения проблем традиционной секретности правительства. Это может быть, например, требование к общественным структурам обучать своих сотрудников принципам свободы. Такое обучение должно включать в себя рамки свободы информации, процедурные механизмы доступа к информации, эффективные технологии ведения и нахождения нужных записей, необходимый объем защиты информаторов, а также ответы на вопрос о том, какая информация должна публиковаться.

Необходимо использовать и другие средства, доказавшие свою эффективность в развитии открытости правительства. Общественные структуры должны поощряться в отношении принятия внутренних кодексов открытости и доступа. Сюда могут входить хорошо зарекомендовавшие себя средства поощрения открытых общественных структур, кампании по решению проблем секретности, ежегодный отчет парламенту и/или парламентским органам по проблемам доступа к информации, включающий широкое освещение успехов организаций, меняющихся к лучшему в плане доступа к информации, и критику тех организаций, которые остаются чрезмерно секретными. Этот ежегодный отчет может также отражать меры по улучшению доступа к информации, любые сохраняющиеся препятствия к открытому потоку информации и меры, которые планируются предпринять в следующем году.

#### **Принцип 4. Список исключений должен быть четким, ограниченным и включать строгую систему проверки на угрозу и общественные интересы.**

Индивидуальные запросы на информацию должны удовлетворяться кроме случаев, когда информация попадает в ограниченную группу исключений. Отказ в предоставлении информации не является правомочным, если информация не проходит жесткую проверку из трех частей: она должна иметь отношение к четко изложенным в законе обоснованным целям; раскрытие информации должно представлять угрозу и существенную опасность данной цели; и предполагаемый ущерб должен быть больше, чем общественный интерес в данной информации. Ни одна общественная структура не может быть полностью исключена из компетенции закона, даже если большинство ее функций подпадает в зону исключений. Это относится ко всем ветвям власти (исполнительная, законодательная,

судебная), а также всем функциям правительства (включая, например, органы безопасности). Не раскрытие информации должно обосновываться в каждом конкретном случае.

В законе должен быть прописан полный список законных целей, которые могут служить обоснованием для исключения. Этот список должен включать только те интересы, которые являются законными основаниями для отказа от раскрытия документов и должны ограничиваться конкретными случаями, такими, как исполнение закона, частная жизнь, национальная безопасность, коммерческая и другие виды тайн, общественная и индивидуальная безопасность, а также эффективность и интегрированность процесса принятия правительственных решений. Ограничения, целью которых является защита правительства от неприятных ситуаций и демонстрации правонарушений, ни в коем случае не являются обоснованными. Исключения должны быть прописаны четко, чтобы избежать включения материала, который не затрагивает законные интересы и должен основываться на конкретном содержании, а не типе документа. Чтобы отвечать этому стандарту, исключения должны быть по возможности ограничены во времени. Например, обоснование для засекречивания информации на основе национальной безопасности может исчезнуть по мере снижения угрозы национальной безопасности. Общественные структуры не должны быть обязаны обеспечивать частных лиц информацией, которая содержится в публикации, но в таких случаях они должны отсылать обратившегося к соответствующим публикациям.

Недостаточно, чтобы информация просто попадала под список оснований, перечисленных в законе. Организация должна также доказать, что раскрытие информации принесет существенный вред законным целям. В некоторых случаях раскрытие информации может принести целям, как пользу, так и вред. Например, демонстрация коррупции в военных кругах, на первый взгляд, способна ослабить безопасность страны, но на самом деле, с течением времени, поможет устранить коррупцию и усилить Вооруженные силы. В таких случаях, чтобы не раскрытие информации было обоснованным, необходимо, чтобы чистый эффект от раскрытия приносил существенный вред цели.

Даже если можно доказать, что раскрытие информации принесет существенный вред законной цели, информация все равно подлежит раскрытию, если польза от раскрытия перевешивает вред. Например, некая информация может быть частной по сути, но в то же время демонстрирует высокий уровень коррупции в правительстве. В таких случаях вред, причиняемый законной цели, должен сравниваться с общественной пользой, возникающей в случае раскрытия информации широкой общественности. Если общественная польза больше, закон должен предусматривать раскрытие информации.

**Принцип 5. Запросы на информацию должны обрабатываться быстро и беспристрастно, а в случаях отказа должно предоставляться право на независимое расследование.**

Процесс рассмотрения дел относительно запросов на информацию должен решаться на трех уровнях: в рамках данной общественной структуры, независимым административным органом и через суд. При необходимости следует предусмотреть обеспечение полного доступа к информации для определенных групп, например тех, кто не может читать или писать, не говорит на языке, на котором ведутся записи, инвалидов (например, слепых).

Все общественные структуры должны быть обязаны устанавливать открытые, доступные внутренние системы для обеспечения общественного права на получение информации. Как правило, организации должны выделить сотрудника, отвечающего за обработку запросов и обеспечение соответствия закону. Там, где это практично, следует предусмотреть выделение руководителя более высокого ранга, который мог бы изучать первоначальные решения при рассмотрении жалоб в рамках организации. Закон должен прописывать четкие временные границы для обработки запросов и требовать, чтобы все отказы сопровождалось изложением существенных причин в письменном виде. Следует также обязать общественные структуры помогать заявителям, чьи запросы имеют отношение к опубликованной информации, или являются нечеткими, чрезмерно широкими, или требуют еще каких-либо изменений формулировки. С другой стороны, общественные структуры должны быть способны отклонять фривольные или сутяжнические запросы.

Закон должен предоставлять частному лицу право обращаться в независимую административную организацию по поводу отказа общественной структуры предоставить информацию. Это может быть как существующая организация, такая, как Омбудсман или Комиссия по правам человека, или специально созданный орган. В любом случае организация обязана отвечать определенным стандартам и иметь определенные полномочия. Независимость организации должна гарантироваться как формально, так и через процесс назначения руководства. Назначения должны осуществляться представительными организациями, такими, как парламентский комитет, а процесс должен быть открытым и позволять гражданам влиять на назначения. Лица, назначенные в такой орган, должны отвечать строгим стандартам профессионализма, независимости и компетентности и подчиняться строгим регламентам относительно конфликта интересов.

Процедура, посредством которой административный орган обрабатывает запросы на информацию, должна разрабатываться таким образом, чтобы работать быстро при минимальных затратах. Это обеспечит доступ к данной процедуре всех членов общества, и при этом чрезмерные задержки не будут сводить на нет цель запроса на информацию. Административному органу должна быть предоставлена полная власть расследовать любую жалобу, включая возможность принуждать свидетелей к даче показаний и, что очень важно, обязывать общественную структуру обеспечить его любой информацией или записями для рассмотрения, при необходимости, при закрытых дверях. После выводов расследования административный орган должен иметь полномочия отклонить жалобу, требовать от общественной структуры предоставить информацию, установить сумму, взыскиваемую общественной структурой, наложить штраф на общественную структуру за препятствование, где это обосновано, и/или обязать общественную структуру оплатить расходы в отношении жалобы. Административный орган должен также иметь полномочия передавать в суд случаи, которые свидетельствуют о преступном воспрепятствовании получению информации, а также намеренном уничтожении документов.

Как заявитель, так и общественная структура должны быть вправе обращаться в суд по поводу решения административного органа. Заявление должно рассматриваться в полной мере, а не ограничиваться вопросом, насколько разумно действовал административный орган. Это обеспечит надлежащее решение сложных случаев и относительно последовательный подход к вопросам свободы выражения.

**Принцип 6. Цена запроса не должна быть чрезмерно высокой, чтобы не сдерживать желание граждан получать информацию.**

Цена на получение информации от общественной структуры не должна быть настолько высока, чтобы отпугивать потенциальных заявителей, исходя из того, что основная цель Закона о свободе информации — обеспечить открытый доступ к информации. Установлено, что долговременный эффект от открытости значительно превосходит затраты. В любом случае, опыт других стран подсказывает, что цена на доступ не является эффективным средством компенсации расходов на механизм свободы доступа к информации.

В мире используется ряд систем для обеспечения того, чтобы затраты не были сдерживающим фактором для обращений за информацией. В некоторых регионах используется двухуровневая система, предполагающая твердое комиссионное вознаграждение за каждый запрос, наряду с дифференцированной платой, в зависимости от действительной стоимости нахождения и предоставления информации. От последней следует отказываться или значительно сокращать размеры в отношении запросов на личную информацию или запросов на информацию, представляющую общественный интерес (что однозначно, если цель запроса связана с публикацией). В некоторых регионах взимается более высокая плата за коммерческие запросы, чтобы субсидировать запросы в области общественных интересов.

### **Принцип 7. Совещания общественных структур должны быть открыты общественности.**

Свобода доступа к информации включает право общественности знать, чем занимается правительство, и участвовать в процессе принятия решений. Законодательство о свободе доступа к информации должно таким образом устанавливать презумпцию того, что все совещания правительственных органов должны быть открыты общественности. В данном контексте в первую очередь речь идет о деятельности структур, принимающих решения. К деятельности совещательных органов этот принцип не относится. Не распространяется его действие и на органы политических партий, которые не относятся к правительственным учреждениям.

С другой стороны, действие этого принципа должно распространяться на совещания выборных органов и их комитетов, планирующих и ценообразующих органов, образовательных организаций, министерств и ведомств. Под совещаниями в данном контексте понимаются в первую очередь формальные встречи, а именно официальные встречи органов с целью ведения общественных дел. Факторы, определяющие формальность встречи — требование кворума и применимость требований к формальным процедурам.

Если общественность должна иметь реальную возможность участвовать в некоем совещании, необходимо предварительное извещение о нем, и закон должен требовать адекватного извещения о совещании заранее, чтобы обеспечить возможность посещения. Совещания могут быть закрытыми, но только в соответствии с установленной процедурой и там, где имеются адекватные причины для закрытости. Любое решение провести закрытую встречу должно в свою очередь быть доведено до внимания общественности. Причины закрытости шире, чем список исключений предоставления информации, но не безграничны. Такими причинами могут быть соответствующие обстоятельства, включающие общественное здоровье и безопасность, осуществление закона или следствия, случаи с сотрудниками или персоналом, неприкосновенность частной жизни, коммерческие вопросы и национальную безопасность.

**Принцип 8. Законы, которые не соответствуют принципу максимальной открытости, должны быть дополнены или отменены.**

Закон о свободе доступа к информации должен предусматривать, чтобы другие законы интерпретировались, насколько это возможно, в соответствии с его положениями. Там, где это невозможно, другие законы, имеющие отношение к информации, представляющей общественный интерес, должны регулироваться принципами, лежащими в основе законодательства о свободе информации. Положения об исключениях Закона о свободе доступа к информации должны быть исчерпывающими, и другие законы не должны расширять этот список. В частности, Закон о государственной тайне не должен объявлять незаконным разглашение официальными лицами информации, которую они обязаны раскрыть в соответствии с законом о свободе доступа к информации. Необходимо привести все законы, регулирующие доступ к информации, в соответствие с принципами, на которых базируется Закон о свободе доступа к информации на длительный период.

Помимо этого, официальные лица должны быть защищены от санкций в тех случаях, где они обоснованно и добросовестно раскрыли информацию в ответ на запрос, даже если впоследствии выяснилось, что информация не подлежала раскрытию. Другими словами, культура секретности, господствующая во многих правительственных учреждениях, будет поддерживаться, если официальные лица будут чрезмерно опасаться отвечать на запросы на информацию, просто чтобы не рисковать лишним раз.

**Принцип 9. Лица, разглашающие информацию о правонарушениях, должны быть защищены.**

Лица, разглашающие информацию о правонарушениях, должны быть защищены от любых правовых, административных и трудовых санкций. В данном контексте понятие правонарушения включает уголовные преступления, неподчинение требованиям закона, судебные ошибки, коррупцию и нечестность, а также серьезные ошибки управления в рамках общественной структуры. Сюда можно также включить серьезную угрозу здоровью, безопасности, окружающей среде, вне зависимости от того, связано ли это с правонарушением частного лица, или нет. Информаторы должны находиться под защитой, если они действуют из лучших побуждений и полагают, что их информация правдива и свидетельствует о правонарушении. Такая защита должна предоставляться, даже когда раскрытие этой информации в другом случае считалось бы нарушением требований закона и трудового договора.

В некоторых странах защита информаторов обусловлена требованием предоставлять информацию конкретным лицам или надзирающим органам. Хотя в целом это приемлемо, защита должна предоставляться также в случаях, лежащих в сфере общественных интересов, в контексте раскрытия информации другим лицам или даже СМИ. Общественные интересы в данном контексте должны включать ситуации, когда польза от раскрытия информации перевешивает угрозу интересам национальной или корпоративной безопасности, либо когда раскрытие необходимо для защиты ключевых интересов общества.

Такие ключевые интересы включают следующие ситуации:

- когда информаторам необходима защита от возмездия, если проблему сложно решить посредством формальных механизмов;
- когда существуют исключительно серьезные причины раскрытия информации, такие, как надвигающаяся угроза общественному здоровью или безопасности; а также если имеется риск того, что свидетельство правонарушения в противном случае будет скрыто или разрушено.

