

УДК 340.134
ББК 67.400.6(2рос)
Ш 371

Станислав Шевердяев

**ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ ВЛАСТИ**

**Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации
калининградского закона о доступе к информации**

Книга издана при поддержке центрального секретариата
международного движения Transparency International

Ш 371 Шевердяев С.Н.
Правовая модель обеспечения открытости власти.
Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации
калининградского закона о доступе к информации.
М.: Де Ново, 2004 г. - 96 с.

ISBN 5-93536-031-4

Ни одна из частей данной публикации не может быть
воспроизведена в любой форме или любыми средствами
без предварительного разрешения владельца авторских прав.

АНО Центр антикоррупционных исследований
и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р»
109189, Россия, Москва
Николоямская улица, дом 1.
<http://www.transparency.org.ru/>

**Центр Антикоррупционных исследований и инициатив
«Трансперенси Интернешнл – Р»**

Москва - 2004

УДК 340.134
ББК 67.400.6(2рос)

ISBN 5-93536-031-4

Охраняется авторским правом © 2004
Центр антикоррупционных исследований и инициатив
«Трансперенси Интернешнл-Р». Все права защищены.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В 2001-2002 гг. «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл - Р» (Центр ТИ-Р) реализовывал в Калининградской области проект, посвященный разработке и общественной экспертизе концепции и механизмов реализации права граждан на доступ к информации. Итогом работы экспертов, а также серии конференций и консультаций по данному проекту было принятие в Калининградской области 27 июня 2002 года первого в России специализированного закона о доступе к информации, механизмы которого основаны на современных европейских стандартах.

Спустя два года, в Калининградской области, разумеется, накопился опыт реализации этого закона. Как можно будет убедиться, отнюдь не во всем он может считаться удачным или положительным. Однако, в связи с тем, что это первый, уникальный опыт практической реализации современной концепции открытости органов власти для граждан, он является бесценным для совершенствования аналогичного законодательства в других регионах и законодательства федерального уровня.

По модели калининградского закона уже приняты законы о доступе к информации в Волгоградской и Новгородской областях соответственно в 2003 и 2004 гг. В ряде регионов ведется в настоящее время активная подготовка к рассмотрению этого закона в законодательных собраниях, например, в Томской и Новосибирской областях. Идеологию калининградского закона о доступе к информации вполне разделяет и Министерство экономического развития и торговли РФ, которое осуществляет подготовку проекта Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». С этим законопроектом многие специалисты и наблюдатели связывают перспективы решения проблемы открытости органов власти. Поэтому рассмотрение калининградского опыта будет также весьма полезно разработчикам и критикам федерального законопроекта.

В рамках данного проекта был проведен новый критический анализ калининградского закона в контексте сравнений его концепции и текста с различными образцами и моделями правового регулирования доступа к информации. Двухлетняя практика реализации калининградского закона была оценена на основе серии интервью с ведущими специалистами различных органов власти Калининградской области, которые высказали ряд важных замечаний и суждений и позволили сориентироваться в проблемах осуществления закона на месте.

Настоящий проект и подготовка данной публикации стали возможны благодаря финансовой поддержке центрального секретариата международного движения Transparency International в рамках общей программы, проводимой Transparency International-S по обеспечению доступа к информации по проекту грантов 2004 года «Обеспечение доступа к информации».

Участники проекта:

Координатор проекта – Савинцева Марина

Панфилова Елена – директор Центра «Трансперенси Интернешнл – Р»

Бондаренко Элла – консультант

Гурни Наталья – секретарь

Пигалева Ирина – бухгалтер

Шевердяев Станислав – эксперт

Центр «Трансперенси Интернешнл – Р» выражает огромную признательность специалистам калининградских органов власти, которые сотрудничали с нами в этом проекте. Без их поддержки вряд ли было бы возможно получить адекватное представление о проблемах исполнения закона о доступе к информации. Кроме того, именно благодаря их высокому профессионализму удастся сдвинуть с мертвой точки практику в этом «пилотном» для реформы открытости органов власти регионе. Прежде всего, хотелось бы поблагодарить Абрамова Владимира Николаевича (начальник отдела мониторинга и анализа Администрации, доцент кафедры социологии и политологии КГУ), Вершинину Ирину Федоровну (Уполномоченный по правам человека в Калининградской области), Гинзбурга Соломона Израилевича (депутат калининградской областной Думы), Корнюшенкова Григория Викторовича (судья Уставного суда Калининградской области), Новосад Ольгу Владимировну (начальник отдела информационного обеспечения калининградской областной Думы), Студенецкую Татьяну Николаевну (руководитель отдела по работе с запросами и обращениями Администрации Калининградской области), Торбу Александра Васильевича (заместитель главы Администрации, руководитель аппарата Администрации Калининградской области).

1. ИСТОРИЯ РАЗРАБОТКИ КАЛИНИНГРАДСКОГО ЗАКОНА

1.1. Исходный проект Центра «Трансперенси Интернешнл – Р»

Подготовка и принятие областного закона «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» осуществлялось в рамках проекта «Разработка и общественная экспертиза концепции и механизмов реализации прав граждан на доступ к информации о деятельности органов государственного (муниципального) управления (на примере Калининградской области)». Данный проект осуществлялся совместными усилиями «Центра антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – Р», а также калининградской группы экспертов, состоящей из представителей областной Думы, общественных организаций и юристов.

Необходимость реализации такого проекта стала очевидна в ходе прошедшего в марте 2001 г. семинара, организованного «Центром антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – Р» и Центром правовой информации ВГБИА в Калининграде. Темой семинара явились пути повышения открытости органов власти как способа снижения уровня коррупции в регионе и повышения его инвестиционной привлекательности. Выяснилось, что комплекс проводимых в регионе реформ, таких как внедрение административного кодекса, системы общественного мониторинга бюджетного процесса и государственных закупок, поста регионального омбудсмана и др. сам по себе недостаточен для решения проблемы прозрачности власти.

Близость к европейским странам, режим особой экономической зоны, высокий уровень образования населения Калининградской области сформировали специфический микроклимат политического процесса в этом регионе, который обусловил поиск нетрадиционного для тогдашнего российского законодательства пути разрешения поставленной задачи. Формирование культуры прозрачности власти нуждалось в системной связи разных направлений антикоррупционных реформ, в единой концептуальной логике и правовом стержне. В связи с этим представители калининградской общественности и депутаты областной Думы сошлись во мнении, что без законодательного закрепления механизмов реализации права на доступ к информации органов власти антикоррупционные меры и деятельность по налаживанию диалога общества и власти будут нерезультативными.

Закон о доступе к информации должен был учитывать требования федерального законодательства, его смысл и механизмы должны были четко прописываться и быть понятными гражданам и чиновникам, а принятие закона связывалось с необходимостью широкой дискуссии относительно регулятивной концепции, всех плюсов и минусов процедур предоставления информации.

В соответствии с данными требованиями были разработаны основные задачи и этапы реализации проекта. Среди главных задач проекта были определены:

- разработка альтернативных концепций законопроекта, предусматривающих различные модели информационного взаимодействия между обществом и властью и механизмов реализации этого обмена;
- проведение опроса среди жителей Калининградской области с целью выяснения их мнения о необходимости законодательного закрепления механизмов обеспечения доступа граждан к информации органов власти на территории Калининградской области, а также о формах возможной реализации этих механизмов;
- обсуждение различных концепций реализации права граждан на доступ к информации в широком кругу экспертов (правоведов, чиновников, депутатов) и представителей гражданского общества (СМИ, НКО, бизнес) с целью создания наиболее работоспособного законопроекта;
- подготовка концепции законопроекта для вынесения на парламентские слушания в Калининградской областной Думе;
- проведение обсуждения выработанной концепции и механизмов реализации права граждан на доступ к информации с широким кругом общественности и депутатами Калининградской областной Думы;
- выработка рекомендаций по законодательному закреплению концепции и механизмов реализации права граждан на доступ к информации для вынесения на парламентские слушания в Калининградской областной Думе.

Реализация проекта пришлась на период с 1 сентября 2001 г. по 1 марта 2002 г. Рабочий план его осуществления состоял из ряда этапов.

Этап 1 (1 сентября – 6 декабря 2001 года) был связан с подготовкой рабочими группами концепции правового закрепления механизмов обеспечения права граждан на доступ к информации органов власти в рамках отдельного региона. Была проведена пресс-конференция с участием представителей самых различных СМИ в целях популяризации проекта. Отдельным важным направлением этого этапа явилось проведение опроса калининградского населения о необходимости принятия закона о доступе к информации и его механизмах. Наконец, была проведена правовая экспертиза моделей законопроекта и подготовлены заключения о соответствии данных моделей требованиям федерального законодательства.

Этап 2 (6-7 декабря 2001 года) был отмечен проведением в Москве семинара-обсуждения подготовленных концепций закона о доступе с привлечением экспертов-юристов.

Этап 3 (8 декабря 2001 года – 31 января 2002 года) состоял в обобщении результатов обсуждения моделей закона на московском семинаре в Москве и доработке указанных моделей для проведения соответствующего обсуждения уже в Калининградской области.

Этап 4 (31 января – 1 февраля 2002 года) связывался с проведением такого обсуждения концепции и механизмов законопроекта на конференции в Калининградской области с привлечением депутатов областной Думы и представителей общественных организаций.

Этап 5 (1 февраля – 1 марта 2002 года) состоял в доработке текста концепции и законопроекта, а также выработке итоговых рекомендаций к парламентским слушаниям в областной Думе по законопроекту о доступе к информации. По окончании проекта предусматривалось проведение пресс-конференции о его результатах и подготовка отчета.

Основным результатом проекта «Центра антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл - Р» явилось принятие закона «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» областной Думой 27 июня 2002 года, подписанного губернатором 6 июля 2002 года.

Иными словами, потребности развития региона, аргументы московских экспертов о механизмах достижения прозрачности, а также результаты опросов калининградского населения явились убедительными основаниями к тому, чтобы принять на вооружение первый для российского законодательства специальный нормативный акт, комплексно регулирующий механизмы доступа граждан к информации и гарантирующий открытость органов власти.

1.2. Правовая основа для решения проблемы доступа к информации

Анализ российского законодательства, проведенный в целях оценки имеющейся правовой основы для решения проблемы доступа к информации органов власти в 2001 г., выявил довольно неоднозначную ситуацию. С одной стороны, принцип гласности и открытости деятельности органов власти и необходимость гарантирования права на доступ к информации поддерживались во всех нормативных актах федерального законодательства, которые касались вопросов регулирования статуса органов власти и их взаимодействия с населением. Но, с другой стороны, отсутствие специализированного законодательства о доступе к информации, бессвязность имеющихся отношение к проблеме доступа норм, неурегулированность процедур доступа к информации делали данное субъективное конституционное право российских граждан и принцип гласности пустой декларацией.

Собственно к проблеме доступа граждан к информации, находящейся в распоряжении органов власти, в строгом смысле этого слова можно отнести лишь наиболее общие нормы российской Конституции и целого ряда законов о статусе и особенностях деятельности органов власти. Так, в ч. 2 ст. 24 Конституции устанавливается базовая норма о доступе граждан к информации, находящейся в распоряжении органов власти: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом». Кроме того, в ч. 4 ст. 29 устанавливаются важнейшие гарантии информационного права граждан, к числу которых принадлежит и право доступа к информации: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Что касается законов и иных нормативных актов о статусе и различных органов власти, то провозглашение принципа гласности является для них общим местом. Например, данный принцип указывается в ст. 5 Федерального закона «Об основах государственной службы» от 5 июля 1995 г. № 119-ФЗ, в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 11 апреля 1997 г. №2-ФКЗ и др.¹

¹ При подготовке настоящей публикации использовалась справочно-правовая система «Консультант Плюс».

Понимание необходимости формирования системы гарантий права на доступ к информации в свое время привело к подготовке в недрах федерального парламента двух проектов закона о доступе к информации. Так называемый «президентский» проект Федерального закона «О праве на информацию», подготовленный рядом известнейших специалистов в области доступа к информации и предусматривавший процедуру получения информации по запросу, был рассмотрен Думой в 1997 г. Спустя два года появился во многом аналогичный «депутатский» законопроект, разработанный В.В.Похмелькиным и С.Н.Юшенковым. Однако оба законопроекта тогда не нашли однозначной поддержки высших органов власти и вопрос с принятием федерального закона о доступе к информации был отложен. Тексты обоих федеральных законопроектов внимательным образом изучены и учтены при разработке концепции и текста калининградского закона.

Отдельные нормы о некоторых механизмах доступа к информации, рассеянные по различным нормативно-правовым источникам, а также смежное или близкое проблемам доступа к информации законодательство также было принято в расчет при работе над калининградским проектом. К числу таких механизмов, соотносимых с проблематикой прозрачности органов власти, можно отнести, например, нормы регламентов палат федерального парламента, а также нормы процессуальных кодексов об открытости и доступе к заседаниям соответственно законодательных и судебных органов власти.

Также в рамках оценки общей правовой базы доступа к информации проводился анализ родственного законодательства. В этом ключе, в частности, рассматривалось законодательство об информатизации, законодательство о средствах массовой информации и законодательство об обращениях граждан.

Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ, устанавливает общие принципы предоставления гражданам информации из состава государственных и муниципальных информационных ресурсов (ст. ст. 12-14), т.е. обеспечивает правовые основы процедуры доступа граждан к базам данных органов власти. Данный закон определяет виды информации по категориям доступа, общие принципы правового режима информации ограниченного доступа и перечень видов информации, которая не может относиться к категории информации ограниченного доступа.

Закон «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. №2124-1 рассматривался с точки зрения поиска подходящих нормативных образцов и аналогий в нормах о доступе к информации редакций СМИ и журналистов к информации органов власти на основании запроса, а также о доступе их к заседаниям. Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ был интересен с точки зрения механизмов доведения до сведения общественности основных аспектов текущей деятельности органов власти.

Законодательство об обращениях граждан также является весьма близким по отношению к вопросам доступа к информации. Сами по себе процедуры

направления обращений граждан, урегулированные действующим и поныне Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», а также процедуры, предлагаемые в проекте Федерального закона «Об обращениях граждан», не предусматривают возможности извлечь из органа власти необходимую информацию. Обращение предполагает лишь информирование органа власти гражданином о какой-то конкретной проблеме, в то время как в запросе об информации обратная связь от органа власти к гражданину является основной целью. Однако процедура работы органа власти над обращением и над письменным запросом о предоставлении информации по некоторым моментам весьма сходны.

Все эти нормы и механизмы различных отраслей российского законодательства, так или иначе, относятся к проблеме прозрачности органов власти и гарантированию доступа граждан к информации, находящейся в ведении органов власти. Однако в связи с излишней абстрактностью одних, отсутствием жесткой корреляции с обязанностями предоставлять информацию гражданам других, а также с их взятой в целом разрозненностью и бессистемностью, они оказались не способны запустить практику предоставления информации органами власти.

Начиная с 2002 г., когда калининградский закон уже вступил в юридическую силу, федеральное законодательство, кажется, приобрело дополнительный импульс. Весной 2002 г. в президентском послании Федеральному Собранию проблема прозрачности власти и доступа граждан к информации была обозначена как отдельное и важное направление текущей административной реформы. В следующем году было принято знаменательное постановление Правительства «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» от 12 февраля 2003 г. № 98. Оно предусматривает обязанность центральных исполнительных органов размещать на сайтах органов власти информацию по довольно широкому кругу видов сведений, включая сведения о структуре, о порядке и результатах работы органов власти. Кроме того, также к началу 2003 г. Министерством экономического развития и торговли РФ был разработан проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», с которым большинство экспертов сегодня связывают возможность решения на федеральном законодательном уровне проблемы прозрачности власти.

1.3. Подготовка концепции и текста калининградского законопроекта

На основе проведенного исследования федерального законодательства Центром «Трансперенси Интернешнл – Р» с участием таких экспертов, как Юрий Батурин, Иосиф Дзялошинский, Михаил Краснов, Виктор Монахов, Андрей Рихтер, Алексей Симонов, была разработана Концепция закрепления права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и муниципального управления.

Концепция состояла из 2 частей: Принципы закрепления права на доступ к информации и Структура закона о доступе к информации.

В первой части Концепции обозначалось подробная характеристика десяти важнейших идей, раскрывающих содержание права на доступ к информации и специфику его правового регулирования.² В их числе были зафиксированы следующие принципы, которые мы здесь приведем лишь вкратце:

1. Максимальная открытость, под которой понималось, что любая информация, которой располагают органы власти, должна быть открыта и доступна, за исключением четко лимитированного перечня информации, не подлежащей общественному доступу.

2. Обязательность опубликования, т.е. необходимость обнародования для всеобщего сведения широкого перечня информации о структуре органов власти, процедурах работы, результатах деятельности и решениях, безотносительно к субъективной оценке органами власти общественной значимости такой информации.

3. Политическая воля к открытости органов власти, т.е. преодоление бюрократизма и традиций секретности самими органами власти, что достигается совершенствованием норм об их статусе, стимулированием развития гласных процедур, независимым внешним контролем.

4. Открытость управления понималась как необходимость обеспечения доступа граждан к мероприятиям органов власти, которые связаны с принятием общественно значимых решений.

5. Ограничения доступа к информации являются исключением из правила гласности работы органа власти, объем и состав информации ограниченного доступа должны быть четко определены.

6. Процедура получения информации должна быть детально проработана и понятна гражданам, каждый орган власти обязан создать эффективную систему работы с запросами о предоставлении информации, должны ясно определяться сроки, условия отказа, процедуры апелляции при работе с запросами.

7. Санкции за непредоставление информации должны быть развиты в дифференцированную систему, предполагающую ответственность за различные виды этого нарушения, а налагаемые в судебном порядке, должны быть определены соответствующим уголовным и административным законодательством.

8. Стоимость получения информации не должна препятствовать стремлению граждан получить информацию, критерии ее определения должны быть ясны, а сама она для среднестатистического запроса должна быть достаточно невысока и эквивалентна стоимости копирования документов и почтовых расходов на пересылку ответа на запрос.

9. Соответствие законодательства предполагает приоритетность закона о доступе к информации по отношению к иному законодательству, регулирующему

² Полный текст Концепции, представляющей собой краткую выжимку всех наиболее значимых идей проблематики доступа к информации, см.: Гражданин имеет право знать. Как создавался Закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» / Под ред. Е.А.Панфиловой. – М.: НП «Прав-Издат», 2003. С. 18.

сходные отношения, должно быть устранено дублирование норм о доступе к информации.

10. Процедуры обеспечения действия закона предполагают, прежде всего, партнерство государства, независимого органа в сфере доступа к информации и институтов гражданского общества в деле обучения граждан принципам доступа к информации.

Во второй части Концепции излагается вероятная структура закона о доступе к информации, которая во многом напоминала структуру соответствующего модельного закона международного движения «Артикль XIX», а также отчасти и структуру федеральных законопроектов о доступе к информации, которые рассматривались Думой в разное время, и в целом уделяло место для всех описанных выше принципов.

В первой главе «Общие положения» предполагалось отразить роль и содержание права на информацию, определить основные понятия и субъектов этого права. Во второй главе «Основы доступа к информации» должны были найти закрепление основные принципы доступа, перечень информации, обязательной для опубликования, описание внутренних процедур гарантирования права на доступ к информации. В третьей главе «Уполномоченный независимый орган по обеспечению прав граждан на доступ к информации» должен был регулироваться статус этого института. В четвертой главе «Ограничения доступа к информации» указываются виды информации ограниченного доступа и их правовой режим. В главе пятой «Процедура предоставления информации» должны были найти отражение вопросы порядка направления запросов, их регистрации, сроков выполнения, стоимости, условий отказа, процедуры апелляции и санкций. В главе шестой «Специальные переходные положения» и седьмой «Заключительные положения» должны были соответственно определяться меры по правовому образованию граждан и вопросы приведения законодательства в соответствие с данным законом.

Данная Концепция закрепления права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и муниципального управления в ходе реализации проекта была обсуждена на конференциях в Москве и в Калининграде.

Приведенные и охарактеризованные в Концепции принципы нашли всестороннюю поддержку во время обсуждений с участием представителей органов власти и общественности. Однако структура закона была сочтена ориентированной скорее на формирование федеральной модели регулирования доступа к информации. Установление основных понятий, определение места и роли конституционного права на информацию, установление правовых режимов информации ограниченного доступа является привилегией Федерации. Кроме того, функции независимого органа, контролирующего исполнение закона, было решено возложить на Уполномоченного по правам человека общей компетенции, который тогда уже успешно работал в Калининградской области.

Исходя из этих соображений, при доработке структуры калининградского закона о доступе к информации в текст закона уже не включались общие, абстрактные формулировки, закрепляющие в публицистическом стиле принципы

доступа. Без конкретных процедур доступа к информации, без закрепления четких обязанностей органов власти и гарантий реальности закона он превратился бы в еще один ни к чему не обязывающий акт, повисший в областной нормативной системе мертвым грузом. Поэтому за основу была принята процедурная составляющая механизмов доступа к информации. Текст закона стал базироваться на последовательном и детальном регулировании различных механизмов доступа к информации.

Кроме того, наряду со стандартной и зачастую единственной в законах и законопроектах о доступе к информации процедурой получения информации по письменному запросу, в проект областного закона были включены и иные процедуры. Речь идет о процедуре опубликования информации в общедоступных источниках, о процедуре доступа граждан к бумажным архивам и электронным базам данных органов власти и о процедуре доступа к заседаниям. На федеральном уровне некоторые аспекты этих процедур закреплены соответственно в Федеральных законах 1995 г. «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» и «Информации, информатизации и защите информации», а также в нормах регламентов палат федерального парламента. Однако в региональном законодательстве достаточных гарантий доступа к информации граждан по этим направлениям не существовало (как, впрочем, их не существует и в федеральном законодательстве). Поэтому соответствующие механизмы были включены в калининградский законопроект, ставший, таким образом, актом, комплексно регулирующим различные варианты доступа к информации органов власти и устанавливающим детальный механизм реализации этого права гражданина по каждому из вариантов.

В дополнение к развитию процедурной базы механизмов доступа к информации в законопроекте появился самостоятельный раздел о гарантиях реальности закона (организационные, идеологические, гарантии ответственности). Что же касается базовых положений, определяющих содержание доступа к информации, то все они были систематизированы и сконцентрированы в первой главе.

2. ОЦЕНКИ ТЕКСТА ЗАКОНА И СРАВНЕНИЯ

2.1. Концептуальные возражения при принятии закона

Поддержка калининградских партнеров проекта, авторитетных депутатов и экспертов, обеспечила возможность продолжить разговор о законопроекте уже в рамках областного законодательного процесса. Юридическая оценка региональных законопроектов в обязательном порядке дается рядом официальных инстанций. К их числу относятся правовые отделы аппаратов областной Думы и Администрации области, а также территориальные подразделения федеральных органов прокуратуры и юстиции. Согласно взятой на вооружение разработчиками стратегии вовлечения общественности в обсуждение концепции и текста законопроекта, к его оценке оказались привлеченными также и представители заинтересованных общественных организаций области и средств массовой информации.

На основе обобщения аналитических рабочих материалов этого периода можно выделить, по крайней мере, несколько основных возражений калининградских юристов по концепции и тексту законопроекта. Приведем здесь перечень этих претензий и затем последовательно рассмотрим содержание каждой из них.

- В области уже существует законодательство об информации, информатизации и защите информации, поэтому в отдельном законе о доступе к информации нет необходимости.
- Процедуры доступа к информации уже как бы урегулированы законодательством об обращениях граждан, поэтому в рассмотрении закона нет смысла.
- Принятие именно закона для регулирования процедурных, технических вопросов доступа к информации не требуется, для этого будет достаточно и внутреннего акта.
- Традиционно органы власти распространяют всю необходимую информацию через СМИ, где граждане могут ознакомиться с содержанием их деятельности, а более подробная информация никому не будет нужна.
- Органы власти субъектов Федерации не вправе налагать на органы местного самоуправления какие-либо дополнительные обязательства, в том числе в информационной сфере.

Вопрос о соотношении законодательства об информатизации и законодательства о доступе к информации был, действительно, поставлен в законопроекте в связи с переоценкой сложившихся в нашей стране особенностей развития информационного законодательства.

Начиная с 60-70-х гг. прошлого века, российское информационное законодательство развивалось в контексте проблематики совершенствования автоматизированных систем управления в государственно-властной и хозяйственной деятельности. Задачи законодательства об информатизации были связаны с организацией отношений вокруг создания и внедрения оптимальных кибернетических моделей управления персоналом или населением. На практике воплощение соответствующих правовых установок выражается сегодня в снабжении органов власти современной компьютерной техникой, оснащенной

соответствующими системами безопасности, и в организации электронного документооборота. Этот информатизационный аспект, разумеется, развивался и за рубежом, и, насколько можно судить сейчас, развивался более успешно.

Однако вместе с тем, капиталистические страны поддерживали и другой аспект развития информационного законодательства, выражающийся в категории доступа граждан к правительственной информации. Суть проблемы доступа вовсе не связана с техническим совершенством государственного программно-технического комплекса. Последний может быть построен на основе самых передовых технологий и соответствовать самым современным стандартам, но это само по себе не гарантирует решение вопросов доступа к информации. Новая проблема связывалась американскими и европейскими общественными деятелями с вопросом об открытости для граждан документации, находящейся в распоряжении органов власти. На международном уровне законодательное решение этой проблемы, как известно, подхлестнула борьба американской общественности против секретности документов Пентагона о Вьетнамской войне и документов о Уотергейтском деле, которая завершилась принятием Акта о свободе информации в 1966 г. Данный аспект никак не был задействован в советском информационном законодательстве, что совершенно очевидно. Новейшее российское федеральное законодательство только начинает приближаться к такой постановке вопроса.

В рамках основного отраслевого закона «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г., действительно, имеется ряд статей о праве на доступ к информации (ст.ст.12-14). Однако, во-первых, концепция закона построена на традиционной для советского законодательства информатизационной концепции, во-вторых, в вопросе о доступе к информации регулируются лишь наиболее общие принципы, а не конкретные процедуры, в-третьих, практика реализации права на доступ к информации так и не получила развития, поскольку был установлен специфический правовой режим документирования информации, явно сформулированный «на вырост», который годится скорее для полноценного «электронного правительства» как новой фазы развития государственного администрирования, и к которому пока лишь приближаются отдельные высокоразвитые страны.

Разумеется, при создании текста законопроекта о доступе к информации в Калининградской области Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» не мог не учитываться, и это было сделано в полной мере. Однако коль скоро концепция областного закона о доступе к информации строилась не на логике законодательства об информатизации, а на логике гарантирования реализации права гражданина на открытость органов власти и доступ к соответствующей информации в духе международных стандартов, общих моментов пересечения с этим Федеральным законом было не так много.

Следующее возражение на законопроект связано с тем, что процедуры доступа к информации якобы уже урегулированы в имеющемся законодательстве субъектов РФ об обращениях граждан.

Собственно право на доступ к информации органов власти, хотя и тесно связано с другими политическими правами граждан, в том числе и с правом на

обращения, определенно должно иметь самостоятельные правовые гарантии в законодательстве. В Конституции это право закреплено не в ст. 33 вместе с правом на обращения, а отдельно в ч. 2 ст. 24, которую мы уже приводили выше. Основным отличием права на информацию от других политических прав является наличие обратной информационно-связи между органами власти и гражданами. Право гражданина на обращение предусматривает информирование государства о какой-то социальной, бытовой или иной проблеме. Но в реализации права на доступ к информации не гражданин представляет государству информацию, а, напротив, государство гражданину. Для осуществления права на обращения существование такой обратной связи имеет лишь факультативное значение, а для права на информацию она составляет его содержание. Поэтому реализовать право на доступ к информации в рамках существующего законодательства об обращениях граждан крайне затруднительно.

Практика работы органов власти с населением сегодня строится в этом смысле в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII (в ред. Указов Президиума ВС СССР от 04.03.1980 № 1662-X, от 02.02.1988 № 8422-XI). Однако в этом нормативном акте нет упоминания о процедурах доступа к информации. Абзац 2 п. 1 Указа устанавливает, что «государственные и общественные органы, предприятия, организации, их руководители, другие должностные лица обязаны принимать и в соответствии со своими полномочиями, в установленные настоящим Указом и другим законодательством Союза ССР и союзных республик порядке и сроки рассматривать предложения, заявления и жалобы граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры». Как мы видим, здесь в качестве обратной связи предусмотрена лишь возможность получения гражданином ответа на какое-либо притязание гражданина, сформулированное в виде жалобы, предложения или заявления, возможности же предоставления информации по запросу не устанавливается. По этой причине до сих пор не существует и соответствующей практики работы по предоставлению информации.

Процедуры предоставления информации не были урегулированы также и в отклоненном в 1999 г. Федеральном законе «Об обращениях граждан».³ Определение понятий различных видов обращений, проведенное в данном законопроекте имеет методическую ценность для понимания различий между обращениями и собственно запросами о предоставлении информации. Так, в соответствии с этим федеральным законопроектом выделяется четыре вида обращений:

а) Предложение - обращение гражданина, направленное на улучшение порядка организации и деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, общественных объединений, на совершенствование правовой основы государственной и общественной жизни, на решение вопросов экономической, политической, социально - культурной и других сфер деятельности государства и общества.

³ См. Постановление Государственной Думы от 3 декабря 1999 г. № 4759-II ГД «О повторном рассмотрении Федерального закона «Об обращениях граждан».

б) Заявление - обращение гражданина по поводу реализации прав, свобод, закрепленных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

в) Жалоба - обращение гражданина по поводу нарушенных решениями и действиями (или бездействием) органа или должностного лица либо юридического или физического лица прав, свобод или законных интересов, в том числе предоставлением официальной информации, послужившей основанием для принятия решений и совершения действий (или бездействия).

г) Ходатайство - обращение гражданина с просьбой о признании определенного статуса, прав и свобод, изложенное в письменной форме, в случаях, которые прямо установлены законодательством Российской Федерации.

Как видим, запрос о предоставлении информации по своему назначению и содержанию никак не вписывается ни в один из вариантов обращений. Из этого делаем вывод, что даже базовое законодательство об обращениях вопросы доступа к информации не регулирует.

Кстати говоря, в этой связи не совсем понятно, по какой причине в разработанном Министерством экономического развития и торговли РФ проекте Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в заключительных положениях говорится, что Указ 1968 г. теряет силу с введением в действие этого закона. Претензии на это у законопроекта «Об обращениях граждан» гораздо более обоснованы. Указ 1968 г. все еще не потерял своей актуальности для обращений, и процедуры доступа к информации не смогут заменить процедур обращения граждан. Поэтому данное положение законопроекта Министерства экономического развития и торговли РФ, защищая право на доступ к информации, угрожает оставить другое право гражданина, право на обращения, без свойственных ему механизмов реализации.

Иными словами, обобщая разговор о соотношении законодательства о праве на обращения и о праве на доступ к информации, следует сказать, что это два важнейших, но различных политических права гражданина. Механизмы их реализации весьма близки друг другу, в особенности в сравнении со спецификой других политических прав, но все же различаются по гарантированности обратной связи, которая факультативна для обращений и неотъемлема для запросов о предоставлении информации.

Вероятно, некоторый смысл можно найти в решении проблемы гарантирования, как процедур обращений, так и процедур доступа к информации в одном акте. Это можно было бы сделать, дополнив Указ 1968 г. механизмами доступа к информации, либо слив воедино федеральные законопроекты «Об обращениях граждан» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Однако, насколько известно, речь об этом на серьезном уровне пока не заходила, что с нашей точки зрения оправданно, поскольку правовые гарантии важнейших политических прав более целесообразно формировать отдельно. Это будет способствовать и выработке однозначной практики, с помощью которой проще обнаруживать недостатки практики, а также поспособствует привлечению внимания

конституционно-правовой доктрины и дальнейшему формированию системы цельной правовой защиты каждого из этих прав.

Далее среди возражений калининградских юристов было высказано и такое, что закон якобы не должен содержать такое детальное регулирование процедур доступа к информации, и можно было бы обойтись ведомственным актом.

Что касается вопроса о ведомственном акте, который можно было бы принять в органах власти вместо закона, то сложно к нему относится серьезно. Во-первых, если это можно было так просто сделать раньше, почему тогда сделано не было? Во-вторых, принятие именно закона о доступе к информации обозначает соответствующий проблеме уровень постановки вопроса. Бюрократизм, коррупция, закрытость – это проблемы явно не внутриведомственного масштаба. В-третьих, борьба с закрытостью власти вряд ли может вестись исключительно самой властью, причем в закрытом режиме. О механизмах доступа к информации должны получить представление, прежде всего, граждане, которым это право доступа к информации принадлежит и которые призваны осуществлять надлежащий общественный контроль за органами власти.

Что касается процедурной ориентированности концепции калининградского закона о доступе к информации, то она являлась принципиальным вопросом всей работы над проектом. Строго говоря, позиционирование закона как закона «О конституционном праве на информацию», могло вызвать вопросы в плане соблюдения норм п. «в» ст. 71 и п. «б» ст. 72 Конституции РФ о разграничении полномочий. В то же время, регулирование вопросов работы региональных органов власти с населением вполне вписывается в традиционное представление об административной компетенции субъектов РФ.

Кроме того, закон был сориентирован не на то, чтобы стать еще одним сборником ни к чему не обязывающих принципов, а работающим документом. Ссылки на отсутствие «механизмов реализации» стали с некоторых пор своеобразной бюрократической модой в ответ на претензии граждан и контролирующих органов к различным периферийным органам властной вертикали и горизонтали. Процедурная концепция калининградского закона лишает такие ссылки основы. Более того, при отсутствии практики реализации того или иного направления доступа к информации вычисление слабого звена в установленных механизмах превращается в довольно тривиальную задачу.

Как настаивали классики, процесс – это форма жизни закона. То есть без процесса закон – безжизненная форма. Иными словами без имманентно предполагаемой связки с практикой нормативный массив любого акта остается лишь на бумаге. Хорошо известные практике процедуры, подобные по простоте и традиционности бытовым сделкам, не нуждаются в прописывании механизмов реализации, поскольку они элементарны и очевидны. Однако доступ граждан к информации, находящейся в распоряжении органов власти представляет собой явление, которое до последнего времени на законодательном уровне не было известно и многим развитым европейским демократиям. Поэтому многое в калининградском законе подчинено скорейшей организации практики, начиная детально прописанными процедурами доступа к информации, заканчивая специальной главой о гарантиях реальности закона (материальные, организационные, гарантии ответственности и проч.).

Довольно любопытно для разбора возражение о том, что традиционная схема общения власти с гражданами через посредничество СМИ и журналистов более рациональна, чем прямая коммуникация «гражданин – орган власти», поскольку людям подробная информация не пригодится.

По поводу рассуждения относительно того, что в тех объемах, которые предполагает законопроект, информация о деятельности органов власти жителям области не требуется. Как ни странно, здесь скрывается один из наиболее принципиальных вопросов проблемы. Суть в том, что не дело чиновников решать, какая информация нужна и не нужна гражданам, какая информация может пригодиться, а какая нет. Открытой и доступной должна быть по определению вся информация о деятельности органов власти. Лишь некоторые конкретные случаи, четко определенные федеральным законодательством, способны составить исключения из принципа открытости власти. Данная идея, выраженная в ст. 3 калининградского закона, является определяющей для формирования демократической культуры государственного властвования. Таким образом, применительно к вопросу об открытости в идеологии власти необходимо поменять полюса: не открытая информация должна являться исключением, а закрытая.

Это обстоятельство находит прямую поддержку в целом ряде, к сожалению пока еще разрозненных, фрагментов федерального законодательства, гарантирующих гласность деятельности того или иного органа власти. Более того, оно поддерживается служащими и должностными лицами, однако поддерживается лишь формально. Практическая же реализация принципа открытости власти до сих пор саботируется по существу во всех звеньях государственного аппарата. Преобразование культуры власти от соотношения «аппаратная номенклатура как элита общества – управляемые» к соотношению «народ как заказчик управленческих услуг и работодатель – госслужащие как исполнители публичного заказа» – это наиболее важная и в то же время сложная задача закона о доступе к информации.

Разумеется, организация опосредованной СМИ коммуникации между органами власти и гражданами проще и удобнее. Однако это именно так для самих СМИ и органов власти, а не для граждан. Не будем говорить о доверии граждан средствам массовой информации или об управляемости некоторых СМИ, это не вопрос нашей темы. Интересно то, что в дискуссиях представители СМИ высказывались вместе с чиновниками за такую модель отношений, как будто боясь потерять корпоративную монополию на эксклюзивную информацию. Эта боязнь совершенно неоправдана, поскольку работа СМИ связана с достижением задачи расширения читательской аудитории, что привлекает рекламодателей. Поэтому СМИ распространяют в основном информацию, способную заинтересовать всех и всегда. В то же время задача механизмов доступа к информации связана с обеспечением получения информации, интересной только для данного человека и именно сейчас. Поэтому не сложно догадаться, что СМИ в этих условиях выступают не самым хорошим помощником в реализации механизмов доступа гражданина к информации. Если вопрос о доступе граждан к информации органов власти будет решен, это автоматически расширит и возможности СМИ. На средствах массовой информации лежит не менее важная, но другая задача, задача обеспечения плюрализма идей, поддержания высокого уровня общественно

-политического дискурса. С доступом к информации вполне могут справиться и сами граждане, если в их распоряжении окажутся надежные правовые гарантии.

Наконец, еще одно важное возражение было связано с необходимостью исключения из областного закона органов местного самоуправления как субъектов, обязанных предоставлять информацию гражданам.

Как не сложно догадаться из полного наименования принятого калининградского закона «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области», это возражение получило поддержку законодателей.

Расхождение в позиции о возможности или невозможности распространения действия областного закона на органы местного самоуправления главным образом связаны с общим видением проблемы доступа к информации. Собственно разработчиками закона доступ к информации органов власти рассматривался как вопрос обеспечения демократической инфраструктуры в регионе в целом, вопрос идеологии и технологии государственного властвования. Подобно тому, как областные законы регулируют принципиальные политические вопросы осуществления власти на местах, например, такие как муниципальные выборы, проблема доступа к информации по аналогии также может быть решена на уровне закона субъекта РФ. Кроме того, на неразрывность государственных органов и органов местного самоуправления указывает и формулировка ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, где закреплено право на доступ к информации.

Любопытно, что многие субъекты РФ приняли областные законы «Об обращениях граждан в органы государственной власти и местного самоуправления», а для права на доступ к информации нашлись веские аргументы «против». Суть здесь в том, что о возможности принятия закона субъекта РФ об обращениях в базовом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. говорилось буквально (п. 3 ст. 26), а в отношении возможности принятия такого же закона по весьма схожему праву такой буквальной оговорки не было.

На самом же деле причина того, что муниципалитеты были вычеркнуты из калининградского закона, состоит в следующем. Региональные депутаты, практики и хозяйственники рассудили, что проблема доступа к информации связана не с гарантиями демократической инфраструктуры в регионе, а с пресловутыми вопросами информатизации. Поэтому внимание было обращено к другому положению Федерального закона «Об общих принципах» 1995 г. (пп. 24 п. 2 ст. 6), где говорилось, что к вопросам местного значения относится «организация и содержание муниципальной информационно-сервисной службы». Слово «содержание» в этой цитате, видимо, вызвало наибольшие опасения, поскольку такая постановка вопроса в корне меняет характер проблемы и ведет к необходимости развития соответствующей материальной базы муниципалитетов. В частности, в возражениях калининградцев обозначилась ссылка на ч. 2 ст. 132 Конституции, где указано, что «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств». Непонятно, правда, почему гарантирование права на доступ к информации государственных органов и

органов местного самоуправления, проведенное в ч. 2 ст. 24 Конституции РФ было отнесено именно к «отдельным государственным полномочиям». Так или иначе, поскольку перед депутатами Областной думы встал вопрос о возможном обязательстве перечисления средств в муниципальные бюджеты, положения закона о доступе к информации были скорректированы и органы местного самоуправления как субъекты обязанности предоставлять информацию были исключены из закона, и муниципалитетам было лишь рекомендовано воспользоваться областной моделью правового регулирования доступа к информации.

Проведенное изменение первоначального текста можно считать довольно значительной потерей, поскольку большинство интересующих граждан вопросов в настоящее время связаны с организацией жилищно-коммунального хозяйства и другими вопросами «местного значения». На уровне проекта Федерального закона о доступе к информации Министерства экономического развития и торговли вопрос об органах местного самоуправления как обязанных субъектах, разумеется, нашел поддержку. Что касается возможностей организации доступа граждан к документам муниципалитетов в отсутствие этого закона, логично было бы областным органам сформировать для муниципалитетов некий модельный нормативный акт, включающий, по крайней мере, основные гарантии получения гражданами информации.

2.2. Калининградский закон в свете популярной зарубежной модели

В настоящее время за рубежом уже более 50 государств располагают принятым на общенациональном уровне законом о доступе к правительственной информации. На картах свободы информации, которые ежегодно составляются признанным специалистом Дэвидом Банисаром, хорошо заметна зависимость адаптации правовых моделей прозрачности от близости стран к европейской правовой культуре.⁴ Абсолютное большинство стран, принявших самостоятельные законы о доступе к информации, находится в Европе. К числу таких стран относятся также крупнейшие североамериканские государства (США, Канада, Мексика), Япония, а также страны с влиянием английской правовой традиции (Австралия, Индия) и ряд других.

Конечно, подобные карты довольно условны, поскольку в основном не учитывают качество практики доступа к информации. Так, с одной стороны, к числу стран, имеющих законы о доступе к информации Д.Банисаром отнесены Украина и Узбекистан, где проблема прозрачности власти, очевидно, весьма далека от разрешения. С другой стороны, ФРГ, где существует только развитое законодательство земель о доступе к информации, но не имеется общегосударственного закона, на карте обозначена так же, как и Россия. Между тем, данное исследование весьма иллюстративно в отношении понимания некоторых общих тенденций развития законодательства о доступе к информации.

В настоящем разделе мы попробуем сравнить калининградский закон с неким условным образцом зарубежных законов о доступе к информации, что позволит

⁴ <http://www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-laws.jpg>

оценить общий уровень концепции и текста нашего регионального закона, его специфические черты. Как нам представляется, наилучшим вариантом для этого является рассмотрение модельного закона о доступе к информации международной организации «Артикул XIX», которая специализируется, как ясно из ее названия, на популяризации знаний о защите права на свободу информации, изложенного в крупнейших международных документах по правам человека, Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

Кроме того, целесообразно обратить внимание на критические замечания на калининградский закон, сделанные одним из наиболее авторитетных специалистов в области проблем доступа к информации, шотландским профессором Дэвидом Голдбергом в рамках профинансированного Европейским союзом проекта Института проблем информационного права в 2003 г. Логично рассмотреть сравнение законов и критику Д.Голдберга в одном разделе, поскольку многие замечания последнего были сделаны в духе модельного закона «Артикла XIX», в разработке которого он принимал участие.

Модельный закон о свободе информации организации «Артикул XIX» был подготовлен директором ее программы по законодательству Тоби Менделем. Положения закона прописывались с учетом многостороннего анализа международной практики и впитали в себя все наиболее известные принципы доступа к информации. Как указывается в кратком пояснении к этому закону, он создавался в связи с текущим проектом для оказания помощи странам Южной Азии и содержит в себе англосаксонский стиль создания проектов подобных законов. Однако поскольку его содержание универсально с точки зрения учета всемирных стандартов в данной сфере, закон «будет уместен для использования и в странах, где существует континентальное право».⁵

Закон состоит из 52 статей, объединенных в 9 разделов: 1. Цели и принципы (ст. 1-2), 2. Право доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов (ст.3-14), 3. Меры по содействию открытости (ст.15-21), 4. Исключения (ст.22-33), 5. Комиссар по вопросам информации (ст.34-40), 6. Рассмотрение жалоб (ст.41-46), 7. «Свистуны» (ст.47), 8. Уголовная и гражданская ответственность (ст.48-49), 9. Другие положения (ст.50-52).

Из интересных для сравнения с калининградским законом положений и моментов модельного акта можно выделить следующие. Модельный закон допускает применение процедур доступа к информации не только к информации органов публичной власти, но и к информации частных организаций (ст.ст. 4 и 5). В российском законе областного уровня такой возможности не представилось, тем более что Федеральный закон «О коммерческой тайне» тогда еще не был принят. Однако в п. 3 ст. 2 калининградского закона указывается, что «учреждения и организации, финансируемые полностью или частично из средств бюджета Калининградской области не вправе ограничивать доступ к информации о порядке расходования соответствующих бюджетных средств». В модельном законе любопытно также такое положение, что при направлении запроса в частную

организацию гражданин обязан обосновать свой запрос, указав право, для исполнения или защиты которого человек делает данный запрос, а также причину, по которой необходима эта информация (ст. 8).

В соответствии со ст. 28 калининградского закона о сроках рассмотрения письменных запросов такой срок составляет по общему правилу 2 недели с возможностью продления еще на одну неделю в исключительных случаях. В модельном законе в ст. 9 стандартный срок подготовки ответа составляет 20 дней с возможностью продления на 40 дней в случаях, когда гражданином затребовано большое количество документов, а также в случаях, когда выдача ответа в двадцатидневный срок необоснованно нарушит деятельность организации. Кроме того, в модельном законе предусмотрено, что в случаях, когда запрос относится к информации, которая в разумных пределах кажется необходимой для спасения жизни или свободы личности, ответ должен быть дан в течение 48 часов.

В вопросе об оплате расходов за предоставление информации в ст. 27 калининградского закона содержится гарантированный минимум информации, в зависимости от объема документов предоставляемый бесплатно (10 страниц), а также предусматривается, что преysкурant платных услуг может устанавливаться органами власти, но оплата не может превышать себестоимости расходных материалов. В ст. 11 модельного закона установлено близкое положение, по которому плата может взиматься при условии, что она не превышает действительной цену за поиск, подготовку и передачу информации. Кроме того, плата не взимается за предоставление информации личного характера и информации, представляющей интерес для общественности, а также в случаях, когда сбор за оплату превышает сумму самой оплаты.

В рамках письменного запроса калининградский закон предоставляет возможность получить информацию только в трех формах в зависимости от предпочтений гражданина (устно, письменно и по каналам связи в отношении текстовой информации). В модельном же законе в соответствии со ст. 12 выбор таких возможных предпочтений более широкий:

- подлинная копия документа в существующей или другой форме;
- возможность изучения документа, в случае необходимости используя оборудование, обычно имеющееся у органа;
- возможность снятия копии с документа, используя оборудование лица, сделавшего запрос;
- затранскрибированное содержание слов, содержащихся в видео или аудио документе;
- расшифровка содержания документа в печатной, звуковой или видео форме в случаях, когда подобная расшифровка может быть сделана с использованием оборудования, обычно имеющегося у органа; или
- расшифровка стенографического документа или документа в иной закодированной форме.

Весьма интересны положения ст. 14 модельного закона, согласно которой органы власти не обязаны отвечать на запросы об информации, которые являются навязчивыми или которые совпадают с информацией по запросу, выданной недавно тому же человеку. Также нет обязанности отвечать на запрос в случае,

⁵ С текстом этого модельного закона можно познакомиться, например, на следующем сайте: http://www.unesco.kz/ip/countries/freedom_of_information_law_model.htm

когда запрос необоснованно отвлекает ее ресурсы. Данные положения годятся, очевидно, только для модельного закона, поскольку они слишком условны и чреваты злоупотреблениями на практике. Между тем, на их основе во внутреннем законодательстве вполне можно сформулировать уточненные нормы, препятствующие чрезмерной активности недобросовестных граждан.

Процедура обнародования информации о деятельности органов власти в ст. 17 модельного закона предполагает опубликование органами власти основной информации по следующим направлениям:

- структура, функции, обязанности и финансы органа власти;
- детали в отношении услуг, оказываемых организацией непосредственно представителям общественности;
- механизм удовлетворения запросов или жалоб, включая соответствующие образцы оформления;
- система документирования материалов, типы и формы информации, находящейся в распоряжении органов власти;
- полномочия и обязанности старших чиновников;
- руководство, политика, правила, сборники и пособия, содержащие в себе информацию об исполнении органами власти своих функций;
- содержание всех актов, которые влияют на общественность.
- механизмы или процедуры, с помощью которых представители общественности могут представить свои суждения или повлиять на формирование политики или исполнения полномочий этой организацией.

Аналогичный перечень предполагается в калининградском законе для опубликования сборников и справочных изданий по ст. 10. Кроме того, наиболее важная информация, касающаяся деятельности органов власти публикуется в соответствии со ст. 8 в средствах массовой информации в соответствии с прилагаемым минимально необходимым перечнем.

Вопрос об изъятиях из принципа открытости является одним из наиболее принципиальных для обеспечения гарантий доступности информации, поэтому в калининградском законе он регулируется в первой главе. В соответствии с российским законодательством, к информации ограниченного доступа относятся секретные и конфиденциальные сведения. Порядок доступа к секретным сведениям может регулироваться только на федеральном уровне, поэтому на Федеральный закон «О государственной тайне» на него сделана лишь простая отсылка. Возможности субъектов Федерации в вопросе об определении правового режима конфиденциальной информации остаются неопределенными. Конфиденциальная информация, находящаяся в распоряжении органов власти подразделяется на информацию, содержащую служебную тайну органов власти и информацию, содержащую тайну других лиц, которая правомерно находится в органах власти (коммерческая, профессиональная, частной жизни, усыновления и т.д.). Пока имеется только Федеральный закон «О коммерческой тайне», который детально определяет правовой режим этого вида конфиденциальной информации, однако в отношении других видов подобных законов пока нет.

Правовой режим служебной тайны органов власти субъектов РФ в соответствии с правовым содержанием этой проблемы мог быть определен в калининградском законе, более того, критерии отнесения информации к служебной тайне органов государственной власти были внесены в законопроект разработчиками, однако в процессе работы над текстом в Калининградской Областной думе были вычеркнуты. И сейчас, с нашей точки зрения, отсутствие четких правовых критериев ограничения доступа к информации в калининградском законе является самым слабым местом его текста и угрожает всей конструкции доступа к информации, поскольку фактически оставляет возможность ограничивать доступ к каждому документу на основе принадлежности его к служебной тайне.

Что касается модельного закона, то в 4 разделе приводится целый ряд довольно интересных моментов, которые можно использовать и в России при дальнейшем совершенствовании правового режима информации ограниченного доступа. Однако поскольку по указанной выше причине мы не можем сравнить все эти положения с калининградским законом, укажем лишь области, где предусматриваются ограничения: информация личного характера, информация коммерческого характера, здоровье и безопасность, наблюдение за соблюдением законов, оборона и безопасность, общественно-экономические интересы, законотворчество и деятельность государственных органов.

Модельным законом предусматривается должность комиссара по вопросам информации (разделы 5 и 6). Данная фигура по своим полномочиям и признаку автономности работы довольно близка специализированному уполномоченному по правам человека в области информации, который имеется в некоторых странах. Учитывая вполне предсказуемые сложности при финансировании калининградского закона и наличие в регионе эффективно работающего уполномоченного по правам общей компетенции, в калининградском законе такая должность предусмотрена не была. Кстати говоря, если интерес к этой фигуре все же будет поддержан региональными или федеральными законодателями, можно обратиться к опыту разработки законопроекта об уполномоченном по информационным правам, который подготовил профессор В.Н.Монахов для Новосибирской области.⁶

Что касается положений модельного закона о, так называемых «свистунах» или «доносчиках» (англ. – «whistleblowers»), то ими признаются люди, чьи правовые гарантии закреплены в ст. 47: «Никто не может подвергаться санкциям за распространение информации о правонарушениях, или информации, которая раскроет серьезную угрозу здоровью, безопасности или окружающей среде, если он действовал с добрыми намерениями и в разумной степени уверенности, что такая информация являлась по большей части достоверной и содержит необходимые доказательства». В случаях, которые обобщены данной статьей определено будет иметь место коллизия оценок, которую целесообразно рассматривать в рамках судебного процесса. Однако закрепление подобной общей нормы или принципа может быть важно для законов о доступе к информации.

⁶ Новое информационное законодательство РФ / Под ред. А.К.Симонова. М.: Медия, 2004 г. – 248 с.

В заключении можно сказать, что положительным отличием калининградского закона от модельного является отдельное внимание к гарантиям реализации права доступа к информации (глава 6). Кроме того, в калининградском законе отдельно регулируются еще две процедуры доступа к информации, которые не обозначены в модельном законе, это процедура доступа к заседаниям и процедура доступа к открытым архивам документации органов власти.

Как было заявлено в начале этого раздела, помимо сравнения калининградского закона с модельным законом «Артикля XIX» необходимо коснуться замечаний, предложенных известным зарубежным специалистом в области проблем доступа к информации Дэвидом Голдбергом.⁷ Мнение этого эксперта, на наш взгляд, особенно ценно еще и потому, что им был предложен наиболее глубокий и последовательный анализ из всех отзывов на калининградский закон, собранных за время, прошедшее с момента его принятия. Приведем ниже только критические замечания, обобщенные в несколько блоков в соответствии с нумерацией разделов закона, снабдив их собственными комментариями, где это будет необходимо.

В критике положений 1-ой главы калининградского закона Д.Голдберг отмечает, что нормы ст. 2 о сфере действия закона логично было бы развить и в отношении частных организаций, а не только государственных органов, чем отмечается узость круга обязанных предоставлять информацию субъектов. Важное уточнение содержится в комментарии ст. 3 о том, что более целесообразно использовать не термин «информация о деятельности органов государственной власти», а более широкий термин – «информация, находящаяся в распоряжении» таких органов. В качестве «тревожного» обстоятельства обозначены отсылки в ст. 4 калининградского закона к федеральному законодательству, определяющему правовой режим информации ограниченного доступа.

Что касается вопроса о сфере действия, то распространение ее на частные организации при разработке «пилотного» для российских регионов и государства в целом специализированного закона было бы чрезмерно самоуверенным шагом. Определенно, вопросы получения информации гражданами от частных организаций должны быть разрешены в новом проекте федерального закона о доступе к информации с учетом существующих норм действующего закона «О коммерческой тайне». По поводу отсылок в ст. 4 мы уже оговаривали выше. Это один из наиболее заметных пробелов всего текста калининградского закона и мы вполне разделяем беспокойство исследователя.

По разделу об опубликовании информации о деятельности органов власти Д.Голдберг отмечает относительно ст. 8, что «в современном режиме свободы информации главный принцип заключается в доступности всей информации, находящейся в распоряжении государственных органов, за исключением четко определенных и ограниченных оснований, сформулированных в законе, применяемых только в том случае, если предоставление информации причинит или способно причинить серьезный вред/ущерб защищаемому интересу». Также

⁷ Подробнее о замечаниях Д.Голдберга на калининградский закон см. в кн. Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. – М.: Институт проблем информационного права, 2004. С. 150.

говорится об опасениях, не являются ли обязанности органов власти по опубликованию информации в СМИ дорогой к ограничениям прав СМИ на свободу выражения.

По первому моменту можно отметить, что, действительно, по меркам даже новейшего российского законодательства, особенно постановления Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» от 12 февраля 2003 г. № 98, перечень обязательной к опубликованию информации довольно скромный. Однако здесь опять нужно учитывать, что на фоне калининградского законодательства того времени, даже этот перечень был большим прорывом. Между тем, эта идея, разумеется, должна быть поддержана в дальнейшем совершенствовании законов о доступе к информации. Что касается возможного ограничения прав СМИ, то данное соображение появляется в отзывах зарубежных исследователей регулярно. В калининградском законе обязанность органов власти публиковать информация была закреплена в связи с тем, что, как правило, высшие государственные органы регионального уровня имеют в своем распоряжении государственную общественно-политическую газету, используемую как для опубликования нормативных актов, так и для идеологической работы с населением. Не использовать этот ресурс в целях закона было бы неадекватно. Кроме того, расчет этих положений калининградского закона строился таким образом, чтобы сделать из подобных газет источник опубликования сугубо информации о деятельности органов власти, заменив новыми видами необходимых к публикации сведений разнообразные заказные или тенденциозные статьи о руководителях этих органах или их оппонентах.

По поводу раздела закона о непосредственном доступе граждан к открытым архивам органов власти, библиотекам и базам данных Д.Голдберг не высказался, видимо, посчитав эти моменты сами собой разумеющимися. Но поскольку они были не очевидными в Калининградской области, в законе была закреплена и соответствующая процедура.

Относительно главы калининградского закона о доступе к заседаниям эксперт высказывает сомнение в необходимости включения такой процедуры в закон. Однако поскольку она, очевидно, обеспечивает доступ граждан к информации органов власти и потому является частью системы гарантирования прозрачности, а существующие в регламентах органов власти нормы фактического доступа к заседаниям не обеспечивали, было решено включить соответствующие гарантии в калининградский закон.

Критическую оценку вызвали положения о том, что присутствие на заседании обуславливается подачей предварительной заявки, бюрократизированными называются нормы о количестве посадочных мест и прочих условиях процедуры доступа к информации. Назначение таких мелких процедурных деталей в этих нормах закона состоит, разумеется, не в том, чтобы максимально осложнить гражданам доступ к заседаниям, а по совершенно обратной причине. Значительная часть этих условий является ответом на отговорки и уловки, к которым прибегали чиновники на конференциях и встречах, обосновывая свою позицию о невозможности развития этой практике и

вообще об излишнем характере подобной практике в отношении исполнительных органов.

Далее по этой главе Д.Голдберг также добавляет несколько требований по дополнительному гарантированию доступа к информации. Говорится, в частности, что большое значение имеет полнота информации о заседании, поэтому помимо общего уведомления о заседании необходимо предоставлять общественности сведения о его повестке, протокол последнего заседания, перечень документов, касающихся вопросов повестки дня. Кроме того, в случае проведения закрытого заседания, «жизненно необходимо, чтобы был опубликован отчет о том, что происходило во время этого заседания».

Относительно главы калининградского закона о запросах о предоставлении информации экспертом отмечается ряд недостатков. Среди них можно выделить те, с которыми необходимо согласиться в полной мере, а именно: ликвидация или смягчение одностороннего ограничения на объем запроса (ст. 24); дискриминационный характер требования указания в запросе места работы и должности запрашивающего лица (ст. 24); необходимость дальнейшей работы над уточнением норм о перенаправлении запросов (ст. 26). В вопросе об оплате предоставления информации вполне обоснованы сомнения в том, что органы власти могут устанавливать прецеденты услуг по предоставлению информации на основе только лишь указанных критериев (ст. 27). Определенно необходима доработка этого положения. Разработка типовых бланков запросов, действительно может представлять опасность для круга запрашиваемой информации, если не принимать в расчет, что такой типовой бланк был заранее разработан в приложении к тексту калининградского законопроекта (ст. 24).

Что касается иных важных замечаний, сделанных Д.Голдбергом на статьи глав калининградского закона о гарантиях реализации и о заключительных положениях, например, о необходимости учреждения должности уполномоченного по вопросам информации, о причинах того, что закон не распространяет свое действие на органы местного самоуправления, об угрозе свободе СМИ со стороны их обязанности публиковать информацию о деятельности органов власти, то мы уже высказывались о них в этом разделе.

2.3. Действующий областной закон и проект федерального закона о доступе к информации

Если говорить об общей постановке вопроса о сравнении калининградского закона и проекта федерального закона о доступе к информации, то ее можно обозначить следующим образом. Главным недостатком федерального законопроекта является то, что это пока проект, а главным преимуществом – то, что это закон федеральный. Приведем ниже небольшую справку о федеральных инициативах в этой сфере и попробуем сравнить тексты указанных документов по наиболее принципиальным моментам.

Интерес федеральной власти к вопросам доступа к информации имеет свою историю. Еще в 1990 г. Верховный Совет СССР поручил двум своим постоянным

комитетам подготовить и внести в Верховный Совет СССР до 1 января 1991 г. проект закона, регулирующего право граждан на информацию.⁸ Однако эта инициатива не имела последствий. Позднее в Указе Президента РФ «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию» от 31 декабря 1993 г. № 2334 была снова обозначена необходимость разработки закона о праве на информацию. Следствием президентской инициативы стало внесение в 1996 г. Президентом РФ на рассмотрение Государственной Думы проекта Федерального закона «О праве на информацию». В тексте законопроекта, содержащем порядка двадцати статей, компактно были урегулированы вопросы принципов и гарантий доступа к информации, а также подробно отражены нормы о доступе граждан к информации на основании запроса о предоставлении информации. Позднее на рассмотрение Государственной Думы по инициативе депутатов В.В. Похмелкина и С.Н. Юшенкова был вынесен аналогичный законопроект, обсуждение которого снова ничем не закончилось. Иными словами, период 90-х гг. не принес успеха ни одной из инициатив по установлению на федеральном уровне системы правовых основ доступа граждан к информации о деятельности органов власти.

С 2002 г. ситуация начала меняться. В президентском обращении Федеральному Собранию вопрос о доступе к информации был выделен в качестве самостоятельного направления административной реформы. Уже 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 утверждался Перечень сведений о деятельности этих органов, обязательных для размещения в Интернете. Хотя, учитывая общее количество пользователей Интернета, это нововведение нельзя признать демократичным способом обеспечения доступа к информации, в целом это Постановление заслуживает высокой оценки благодаря весьма развернутому списку видов информации (в 53 пункта) о центральных органах исполнительной власти, доступ к которой принципиально оказался возможным. Правда реализация этого Постановления пока, к сожалению, оставляет желать много лучшего, что легко проверить, просмотрев Постановление и сравнив перечень сведений с той информацией, которая размещена на сайтах российских министерств и ведомств.

В 2003 г. в недрах Министерства экономического развития и торговли РФ появился, наконец, и проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».⁹ В сравнении с прежними законопроектами, рассмотренными в

⁸ Монахов В.Н. Законодательная база доступа граждан к информации: состояние, пути развития // Российская журналистика: свобода доступа к информации / Сост. И.М. Дзялошинский. М., 1996. С. 168.

⁹ В сопроводительных документах к законопроекту указывается, что его разработка осуществлялась Министерством экономического развития и торговли РФ в соответствии с пунктом 25 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2004 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 января 2004 г. № 33-р. Но первые варианты законопроекта появились уже в 2003 г. Текст данного законопроекта с пакетом прилагаемых документов можно также найти на сайте Министерства

Государственной Думе, данный проект представляет собой более фундаментальный документ. Текст законопроекта по существу объединяет содержание прежних думских законопроектов, где регулировалась процедура подачи запроса, а также включает перечень сведений, обязательных для опубликования в Интернете, уже известный по Постановлению № 98, но теперь обязательный не только для федеральных органов исполнительной власти, но и для всех остальных государственных органов и органов местного самоуправления.

Сравнивая текст федерального законопроекта и калининградского закона, несложно заметить, что на четыре калининградских процедуры доступа к информации приходится лишь две процедуры федерального проекта. Однако в ст. 5 последнего в принципе обозначены и другие вероятные процедуры доступа к информации, не развиваемые, правда, далее в тексте. Вопрос об опубликовании информации решается только в отношении Интернета, но не СМИ. Действительно в отношении государственных СМИ действует отдельный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» от 13 января 1995 года № 7-ФЗ. Следуя логике комплексности механизмов доступа к информации, вполне можно было бы этот закон заменить несколькими положениями, включенными в закон о доступе к информации. Кроме того, недооцененным способом опубликования является подготовка и реализация официальных сборников и справочников о структуре, порядке работы и результатах деятельности органов власти, тематических брошюр и т.д.

В вопросе о сфере действия закона можно вспомнить замечание, высказанное по калининградскому закону, о необходимости распространения обязанности предоставлять информацию на частные организации, а не только на государственные органы и органы местного самоуправления.

Вопрос об условиях и порядке ограничения доступа к информации является одним из ключевых, но в законопроекте регулируется поверхностно. Если критика Д.Голдбергом отсылочного принципа регулирования по отношению к калининградскому закону несостоятельна в связи с проблемой разграничения полномочий федерации и субъектов, то она в полной мере заслуживает внимания здесь, и в федеральном законе, как представляется, этот вопрос должен быть урегулирован исчерпывающим образом.

Серьезные претензии к списку информации, размещаемой на сайтах органов власти вряд ли пока можно найти (ст. 8). Самый главный вопрос, судя по тому, как реализуется Постановление № 98, это вопрос гарантирования реальности этих положений на практике.¹⁰

экономического развития и торговли РФ <http://www.economy.gov.ru/> в разделе «Законодательство».

¹⁰ См., например, исследование российской Ассоциации менеджеров «Рейтинг открытости сайтов федеральных органов власти Российской Федерации» <http://www.amr.ru/doc877.html> Хотя данное исследование не учитывает последних изменений, произошедших в связи с постановлением №98, оно любопытно с точки зрения методики оценки открытости.

В нормах, регулирующих процедуру запроса, федеральный законопроект можно рассматривать с точки зрения дополнения его рядом норм, закрепленных в калининградском законе.

Так, например, в ч. 2 ст. 9 законопроекта указывается, что гражданин обязан в предусмотренных законодательством случаях предоставлять свои персональные данные. Очевидно, что речь идет только о ситуации, когда гражданин запрашивает информацию, составляющую его тайну частной жизни, например, личное дело. В иных случаях это условие представляется излишним, поэтому данное положение требуется соответствующим образом скорректировать.

Весьма важным для дальнейшей политики обеспечения прозрачности власти и борьбы с коррупцией является положение законопроекта о возможности привлечения к обеспечению доступа к информации организаций на конкурсной основе (п.п. 2 и 3 ст. 11). Следует подчеркнуть, что именно в вопросе о доступе к информации непосредственность взаимодействия граждан и органов власти имеет принципиальное значение. Наличие посредников не способствует формированию традиций гласности, поэтому порядок привлечения сторонних организаций нуждается в тщательном осмыслении. Идея аутсорсинга, которой сейчас увлечены в Министерстве экономического развития и торговли крайне опасна для развития правовых гарантий прозрачности власти. В этой связи любопытно обратить внимание на своеобразную оговорку, допущенную в этой статье, о возможности передачи государственными органами своих полномочий организациям. Очевидно, что речь о передаче государственных полномочий частным организациям не может идти в принципе, и это очень хорошо характеризует всю поставленную проблему.

Порядок перенаправления запроса, указанный в ст. 14, представляется вполне логичным, но учитывая, какие сомнения аналогичный порядок вызвал у иностранных экспертов в калининградском законе, вероятно, его необходимо еще доработать. В ст. 15 законопроекта устанавливается примечательная новелла, гарантирующая доступ к информации лиц с ограниченными физическими возможностями. Этот момент был неоправданно упущен в калининградском законе. В п. 5 ст. 15 развиваются довольно важные положения относительно необходимости предоставления наименований нормативных актов, на основе которых информация была признана относящейся к государственной или служебной тайне.

Развивая механизмы доступа к информации по запросу, следует обратить особое внимание на механизм, предусмотренный в п. 4 ст. 15 законопроекта. Представляется, что если у гражданина имеется возможность обратиться к общедоступному источнику, он сможет найти информацию и без использования сложной процедуры запроса. Хотя определенная логика в этой норме, действительно, имеется. Для устранения излишних и сугубо формальных обращений за информацией здесь целесообразно было бы предусмотреть возможность граждан указывать приоритетность предоставления ссылки на источник опубликования информации, либо непосредственно копии запрашиваемого документа.

Установленный в ст. 16 законопроекта 30-дневный срок для работы над запросом не оправдан. При правильном составлении запроса и хорошо организованной информационной службе вряд ли можно найти требуемую информацию за месяц, если ее нельзя найти за неделю. Значительные сроки на подготовку ответа на запрос могут способствовать лишь волоките и формированию практики оказания предпочтений в работе аппаратов органов власти. Поэтому здесь следует воспользоваться теми конструкциями модельного закона «Артикля XIX», влияющими на исчисление сроков подготовки ответа, которые были охарактеризованы выше.

Вопрос о порядке оплаты является особенно важным. Как отмечала специалист по проблеме доступа к информации Д.Кертли на одной из конференций, посвященной критике прежних думских законопроектов о доступе к информации, вопрос об оплате является тем моментом, где вязнут все законы о свободе информации.¹¹

В одном из первых законопроектов о доступе к информации, разработанных Министерством экономического развития и торговли РФ, была предусмотрена норма о том, что если объем требуемой информации не превышает некоторого минимума (в печатных листах или страницах), копии предоставляются бесплатно. В этом есть смысл, поскольку бесплатная отправка нескольких страниц копии документа менее обременительна для органа власти, чем ведение переписки по поводу оплаты и организация контроля оплаты предоставления информации. Именно такой вариант и был закреплен в калининградском законе. Поэтому есть смысл в ст. 18 законопроекта, где сформулированы правила бесплатного предоставления информации, закрепить эту более простую модель. Она весьма разгрузит и двойной документооборот, который необходимо будет вести в соответствии со ст. 20 при подтверждении оплаты услуг по предоставлению информации.

Кроме того, в этой статье не совсем ясно выглядит норма о бесплатности предоставления по запросу информации, размещенной в информационных сетях общего пользования. Здесь имеется в виду, что бесплатно предоставляется ссылка на этот источник в Интернете или ее бумажной копии в соответствии со ст. 15?

В проекте постановления Правительства, разработанном в конце 2003 г. в связи со ст. 19 законопроекта о порядке оплаты предоставления информации предусматриваются более ясные критерии оплаты. В отношении простого копирования бумажных материалов устанавливается определенный минимум объема информации, предоставляемой бесплатно. Оплата назначается при превышении установленного минимального объема бесплатных копий, а также при затребовании информации, требующей предоставления более сложных услуг, нежели простой поиск и копирование, например, реферирование, тиражирование, копирование на иной тип носителя информации и т.д.

2.4. Калининградский закон и законодательство о доступе к информации в других субъектах РФ и муниципальных образованиях

Законодательство субъектов Российской Федерации и муниципалитетов о доступе к информации пока только начинает формироваться. Безусловно, и на уровне регионального, и на уровне муниципального законодательства, мы можем обнаружить нормы, регулирующие вопросы прозрачности. Но, как правило, речь в этих нормах идет об установлении лишь самых общих принципов, на основе которых наладить практику репрессивно невозможно. Кроме того, мы можем найти и отдельные нормативные акты о различных аспектах системы процедур доступа к информации. Это, например, законы и постановления о порядке опубликования нормативных актов, о публичных библиотечных фондах, об электронных базах данных, регламентарные нормы о доступе граждан к заседаниям. Однако эти акты вряд ли можно рассматривать в контексте какой-либо осмысленной политики по обеспечению прозрачности органов власти. Они носят скорее дежурный характер. Субъекты РФ и муниципалитеты принимают нормы по указанным вопросам только потому, что к этому обязывает федеральное законодательство. Иными словами, если, в общем, говорить о системе мер по обеспечению доступа граждан к информации органов власти, то на региональном и муниципальном уровне она совершенно разрознена и лишена гарантий.

Как мы уже говорили, рассмотрение вопроса о доступе к информации не следует смешивать с проблемой обеспечения права граждан на обращения в органы власти и проблемой информатизации, поскольку их решение совсем не гарантирует, как концептуально, так и фактически, получение информации гражданами. В некоторых случаях, законодательство об информатизации в регионах и на муниципальном уровне предусматривает механизмы получения гражданами информации из государственных и муниципальных информационных ресурсов. Урегулирование этого вопроса по существу эквивалентно одной из форм процедур доступа к информации, получению информации по запросу, передаваемому по каналам связи. По сути, это еще одна реально действующая процедура, помимо процедуры обязательного опубликования основных нормативных актов. Однако, разумеется, этого не достаточно для достижения состояния открытости органов власти.

На основе анализа регионального законодательства можно построить сравнительную таблицу процедур доступа к информации, установленных в калининградском законе, и процедур доступа к информации, которые находят ту или иную поддержку в законодательстве и практике большинства субъектов РФ. Для этого напротив каждой из процедур доступа к информации калининградского закона определяется характеристика реализации соответствующих возможностей граждан в российских регионах. Такая характеристика в целом довольно условна в связи с тем, что за основу берется некая усредненная модель. Кроме того, необходимо иметь в виду, что оценка практики доступа к информации в субъектах РФ приводится не в сравнении с такой же практикой, существующей в Калининградской области, а в сравнении с концепцией калининградского закона.

¹¹ Кертли Д. Свобода информации должна служить всему обществу, а не только журналистам // Российская журналистика: свобода доступа к информации. М., 1996. С.207.

Концепция калининградского закона о доступе к информации	Усредненная модель практики доступа к информации в российских регионах
I. Опубликование информации в СМИ	
1. Опубликование нормативных актов	Да, но только основные акты, непосредственно затрагивающие права и свободы граждан
2. Опубликование информации об основных текущих решениях органов власти и официальных событиях	Да, но только главные события и без системы
3. Опубликование ежегодных докладов органов власти о результатах работы	Нет
4. Опубликование информационных материалов и справочников о деятельности органов власти	Нет
II. Непосредственный доступ к документам и материалам органов власти	
1. Доступ к фондам официальной информации органов власти, созданным в местах их расположения	Нет
2. Доступ к библиотечным фондам официальной информации	Как правило, специализированные фонды официальной информации в библиотеках не создаются.
3. Доступ к базам данных	Создаются в настоящее время: а) пункты коллективного доступа к информации, находящиеся вне помещений органов власти (средства) б) веб-сайты органов власти (содержание)
III. Доступ к заседаниям органов власти	
1. Доступ к заседаниям законодательных органов власти	Как правило, обеспечивается, но реальная возможность сильно зависит от уклада политической жизни в регионе
2. Доступ к заседаниям исполнительных органов власти	Нет
IV. Предоставление информации по запросу	
1. При личном устном обращении	Да
2. По справочному телефону органа власти	Возможна только общая справка
3. По письменному запросу	Нет
4. По электронной почте	Нет

Рассмотрим далее основные направления, в которых фактически развивается законодательство о доступе к информации в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Можно выделить, по крайней мере, три таких общих направления развития: 1) принятие отдельного и единого для всех процедур доступа к информации закона (на основе концепции, сходной с калининградской); 2) принятие исполнительными органами власти субъектов РФ и муниципальных образований актов о перечне информации, размещаемой на веб-сайтах органов власти (в соответствии с концепцией постановления Правительства № 98); 3) принятие актов об отдельных гарантиях доступа к базам данных (в контексте развития законодательства об информатизации).

Что касается первого направления, то оно нашло выражение в принятии аналогичных калининградскому законам о доступе к информации в Волгоградской и Новгородской областях, а также в рассмотрении этих законов в законодательных собраниях ряда регионов, в частности, в Новосибирской и Томской областях. Волгоградский закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Волгоградской области» № 782-ОД был принят областной Думой 26 декабря 2002 года. Новгородский закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Новгородской области» № 302-ОЗ был принят областной Думой 26 апреля 2004 г. Оба этих закона концептуально и текстуально построены на основе калининградского закона о доступе к информации.

В волгоградском законе, который принимался без участия экспертов Центра «Трансперенси Интернешнл – Р», была потеряна важнейшая процедура доступа к информации – получение информации по запросу. Остается не ясным, какие соображения легли в основу этого решения. Обычно, по практике проведения конференций и семинаров, возражения вызывает глава закона об опубликовании, которая в ряде случаев может приводить к необходимости выделения дополнительных бюджетных средств. Также возражения высказывались по главе о непосредственном доступе к заседаниям в той части, которая касается заседаний исполнительных органов власти, поскольку это радикально ломает традиционную бюрократическую культуру многих региональных администраций. Однако, логика для исключения главы о базовой процедуре доступа к информации, которая требует лишь незначительных организационных усилий и мизерных средств на канцелярские расходы, остается загадкой. Кроме этого чисто технического исключения главы о запросах, волгоградский закон мало отличается от калининградского.

Подход к проблемам доступа к информации новгородских законодателей и представителей Администрации вызывал воодушевление. Единодушие относительно необходимости гарантирования прав на доступ к информации, высокая управленческая культура региональных органов власти, а также целый ряд встреч, проведенных экспертами Центра «Трансперенси Интернешнл – Р» по концепции и деталям механизмов доступа к информации, позволили обеспечить внимание власти и высокие ожидания общественности от нового закона. Концепция новгородского закона осталась столь же универсальной, как и в калининградском законе, однако текст претерпел некоторые изменения.

Во-первых, в соответствии с замечаниями специалистов органов власти, была усовершенствована юридическая техника закона. Во-вторых, в соответствии с региональной спецификой появилась новая форма предоставления информации по запросам, переданным гражданами при проведении информационных дней (выездные заседания руководителей органов власти и встречи с населением). Кроме того, были развиты нормы об опубликовании информации в сети Интернет, а также на специальных информационных стендах; была отражена контрольная функция Общественной палаты при новгородской Областной думе в отношении исполнения закона, а также развиты финансовые гарантии реализации механизмов доступа к информации. Однако, из закона была исключена возможность направления в ответ на письменный запрос полных копий текстов запрашиваемых нормативных актов, хотя и сохранена возможность получения справок о таких документах, а также информации об их опубликовании.

Дальнейшее развитие концепции и текста региональной модели прозрачности, которое мы проводили в связи с рассмотрением законопроекта о доступе к информации в Томской и Новосибирской областях, было связано с выделением в отдельную главу и дополнением новыми гарантиями механизма получения информации с использованием пунктов коллективного доступа к информации.

Другое выделенное для сравнения с калининградским законом направление развития законодательства о доступе к информации связано с учетом в регионах и муниципалитетах постановления Правительства от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». В п. 6 данного постановления устанавливалась следующая норма: «Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления принять меры по обеспечению доступа граждан и организаций к информации о своей деятельности с учетом настоящего постановления». Этой небольшой нормы оказалось достаточно, чтобы в целом ряде субъектов РФ в краткие сроки были созданы основы для реализации одной из форм доступа граждан к информации органов власти.

Принятые в соответствии с данным постановлением акты исполнительных органов власти субъектов РФ и муниципальных образований текстуально сходны с Постановлением, а также с приложением к этому Постановлению, где собственно и обозначен перечень видов информации, к которым обеспечивается доступ к информации.¹²

В тексте актов, утверждающих соответствующие перечни, подобно Постановлению № 98 устанавливаются нормы:

а) об утверждении прилагаемого перечня сведений о деятельности органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования;

б) о своевременном и регулярном размещении соответствующей информации в информационных системах общего пользования, в том числе и на официальном Интернет-сайте;

¹² Перечень информации здесь не приводится из-за его значительного объема. Данный перечень воспроизводится в проекте Федерального закона о доступе к информации Министерство экономического развития и торговли РФ.

в) о систематическом информировании граждан и организаций о деятельности органов исполнительной власти иными способами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

г) о финансировании мероприятий за счет средств регионального бюджета, предусмотренных на текущее содержание органов исполнительной власти, а также средств, выделяемых в связи с программами информатизации органов власти.

д) о рекомендации органам местного самоуправления принять меры по обеспечению доступа граждан и организаций к информации о своей деятельности.

В настоящее время по этой модели приняты акты в следующих субъектах РФ: Амурская область, Белгородская область, Воронежская область, Дагестан, Калужская область, Камчатская область, Курганская область, Магаданская область, Новосибирская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ростовская область, Смоленская область, Саратовская область, Ставропольский край, Татарстан, Тюменская область, Ульяновская область.¹³

Также на идентичной модели основаны акты муниципальных органов власти в Белгороде, Великоустюжском и Вожегодском муниципальных районах Вологодской области, Магадане, Новошахтинске Ростовской области, Пензе, Саратове, Южно-Сахалинске, Чебоксарском районе Чувашии.

Некоторая специфика имеется в актах Астраханской области и Еврейской автономной области, где приложение с видами сведений разработано в табличном варианте вместе с указанием сроков обновления информации и ответственных лиц; в Мурманской области также дополнительно разработан регламент информационной поддержки областного портала, в Чувашии такой акт дополняется перечнем информации, рекомендованной к размещению на сайтах органов местного самоуправления.

Несколько особняком в этом ряду субъектов РФ стоит Москва. В соответствии с Постановлением № 98, принято постановление Правительства Москвы «Об обеспечении доступности информации о деятельности Правительства Москвы, городских органов исполнительной власти и городских организаций» от 7 октября 2003 г. № 841-ПП (в ред. постановления Правительства Москвы от 27.01.2004 № 32-ПП). Важна новелла, которую здесь следует отметить: обязанность размещать информацию распространяется не только на органы власти, но и на государственные унитарные предприятия Москвы. Это довольно значимое для перспектив развития механизмов доступа к информации положение пока, к сожалению, не находит поддержки в большинстве регионов.

В дополнение к этому московскому постановлению разработаны три приложения: а) о категориях организаций и предприятий города, для которых создание и ведение информационных ресурсов о своей деятельности является обязательным; б) о перечне сведений о деятельности Правительства Москвы и комплексов городского управления, подлежащих обязательному размещению в общедоступных информационных ресурсах в сети Интернет; в) о перечне сведений об органах исполнительной власти города Москвы подлежащих обязательному размещению в общедоступных информационных ресурсах, и

¹³ Анализ проводился с использованием справочной правовой системы «Консультант Плюс – Регион»

сведений, рекомендуемых для размещения предприятиями в общедоступных информационных ресурсах.

Однако данное постановление является не главной особенностью московского законодательства о доступе к информации. 31 марта 2004 года был принят закон Москвы «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы». Закон основан на несколько иной модели, нежели калининградский. Подобно проекту Федерального закона о доступе к информации Министерства экономического развития РФ, в нем получают поддержку лишь две процедуры доступа к информации: опубликование и запрос. Однако кроме простого упоминания в п. 4 ст. 3 «предоставления информации о деятельности органов власти по обращениям заинтересованных лиц» закон не содержит иных норм, регулирующих эту процедуру, что лишает ее правовых гарантий. Кроме того, и собственно перечень информации, публикуемой для всеобщего сведения крайне скромнен (п. 2 ст. 1 и п. 2 ст. 6), если сравнить его с постановлением Правительства № 98. Иными словами, этот трехстраничный московский закон, хотя и является специальным законодательным актом о доступе к информации, которого нет в большинстве российских регионов, он все же не может сравниться по количеству процедур и степени их проработки и детализации с калининградским законом.

Наконец, еще одно направление анализа законодательства субъектов РФ, связано уже не с концепцией самостоятельного специального закона о доступе к информации (калининградская модель) и не с концепцией акта исполнительного органа власти о доступности информации в сети Интернет (модель постановления Правительства № 98), а с развитием традиционного законодательства об информатизации в части отдельных гарантий доступа граждан к государственным и муниципальным информационным ресурсам. Теоретически такое законодательство на уровне регионов и муниципальных образований должно было получить особенное развитие, поскольку базовый закон «Об информации, информатизации и защите информации» был принят еще в 1995 г. Однако отсутствие четко прописанных в этом законе процедур организации доступа граждан к информационным ресурсам, не во всем ясный режим документирования информации и другие проблемы затормозили развитие этого направления законодательства и сделали его на практике не принадлежащим к числу приоритетных в гарантировании права доступа к информации.

Вместе с тем, в ряде случаев региональные и муниципальные органы власти позволили себе проявить инициативу в этом вопросе, создав ряд оригинальных гарантий доступа к информации, которые вполне могут быть использованы для совершенствования российского законодательства о доступе к информации. Так, например, особый интерес вызывает постановление Правительства Московской области от 19 июля 2001 г. № 230/24 «О предоставлении информации из государственных информационных ресурсов и информационных систем Московской области». Данное постановление утверждает приложение, в котором устанавливается весьма интересный порядок оплаты предоставления информации. Предполагается, что на безвозмездной основе информация из государственных информационных ресурсов предоставляется только государственным органам,

органам местного самоуправления и учреждением Московской области. Иным пользователям информация предоставляется за плату, за исключением случаев, установленных законодательством. Срок для выполнения запросов составляет по общему правилу 15 дней, хотя в п. 2.3. устанавливается возможность указания срочности предоставления информации в запросе. Для выполнения запроса оплата производится предварительно в кредитных учреждениях по наличному или по безналичному расчету в соответствии с проведенной калькуляцией.

Расчет оплаты за предоставление информации производится по следующей формуле:

$C = K1 \times K2 \times K3 \times MPOТ$, где:

C - стоимость выдачи информации;

K1 - коэффициент, учитывающий объем предоставляемой информации

(K1 = 0,5 при N < 5,

K1 = 0,1 x N, при N ≥ 5,

где N - число страниц выдаваемой информации формата А4 в соответствии с установленными правилами делопроизводства);

K2 - коэффициент, учитывающий степень сложности информационного ресурса или информационной системы (устанавливается владельцем информационного ресурса или информационной системы –

K2 = 1,0; 2,5; 4,5; 6,0);

K3 - коэффициент, учитывающий срочность выдачи информации (обычное исполнение - K3 = 1,0;

исполнение в течение 5 дней - K3 = 1,2;

исполнение в течение 24 часов - K3 = 1,5;

исполнение в течение 3 часов - K3 = 2,0);

MPOТ - установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда на момент представления документа, указанного в пункте 2.3 настоящего Порядка.

На муниципальном уровне также принимаются нормативные акты, регулирующие порядок доступа к муниципальным информационным ресурсам. Некоторые из них вызывают интерес. Так, например, довольно удачные модели с описаниями порядка предоставления информации из муниципальных информационных ресурсов, перечнями сведений конфиденциального характера, перечнями предоставляемых за плату информационных услуг имеются в муниципальном законодательстве городов Улан-Удэ, Новосибирск, Ярославль, Волгоград, Хабаровск, в Приморском районе Архангельской области.

3. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА (по результатам интервью)

3.1. Организация работы над исполнением закона

Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» в соответствии с п.2 ст.2 распространяет свое действие на «органы государственной власти, непосредственно избираемые населением Калининградской области, а также органы государственной власти, формируемые высшими представительными и исполнительными органами государственной власти Калининградской области». Иными словами обязанность исполнения закона возложена по существу лишь на два органа областного уровня, на Калининградскую областную Думу и Администрацию Калининградской области.

В Калининградской областной Думе организацией доступа к информации ведал Отдел информационного обеспечения. В настоящее время в этом структурном подразделении аппарата Областной думы работает всего два сотрудника, включая руководителя. В период, когда закон только вводился в силу (середина 2002 г.), в отделе по работе с запросами и обращениями граждан работали четыре сотрудника. Некоторое время спустя на его основе было образовано управление, занимавшееся в основном аналитической работой, и отдел, осуществлявший главным образом практическую работу. Каждое из этих структурных подразделений располагало двумя штатными единицами. Однако впоследствии управление было распущено в связи с внутренним политическим противоборством в Областной думе. Части депутатского корпуса работа управления показалась тенденциозной, поскольку якобы этой структурной единицей обслуживались в основном интересы правых депутатов.

Несмотря на, мягко говоря, скромный кадровый резерв, на отдел информационного обеспечения Калининградской областной Думы возложен целый ряд функций в сфере информационной работы. Во-первых, отдел осуществляет снабжение депутатов Областной думы информационными материалами, организована подписка из центральных и областных газет, с которыми могут знакомиться депутаты и их помощники. Во-вторых, отдел работает в качестве пресс-службы Областной думы, осуществляя рассылку пресс-релизов и иных материалов в областные средства массовой информации. В-третьих, на отдел возложена работа по регулярному обновлению информации на сервере Калининградской областной Думы.

Что касается реализации собственно положений закона о доступе к информации, то отдел, во-первых, готовит отчеты и прочие материалы о работе Областной думы для опубликования в средствах массовой информации. Во-вторых, осуществляет работу с запросами, причем как с устными запросами, включая предоставление информации по телефону или при личных обращениях, так и с письменными запросами, включая как направленные по обычной, так и по электронной почте. Работа с запросами ведется без всяких формальностей, даже тех минимальных, которые предусмотрены в законе. В этой практике, что

интересно, сотрудники отдела стараются ориентироваться на рекомендации Комитета Министров Совета Европы о доступе к официальным документам, где указывается, что «связанные с запросом формальности должны быть сведены к минимуму». Реализация таких процедур доступа к информации, предусмотренных в законе, как доступ к заседаниям и архивам Областной думы находится вне ведения отдела информационного обеспечения. Доступ к заседаниям организуется без всяких формальностей. Что касается бумажного архива документов, то контрольные экземпляры традиционно находятся в ведении канцелярии Областной думы, а специального архива или каталогов для граждан не создано, хотя и существует возможность ознакомления с электронным архивом документов (справочной правовой системой).

В Администрации Калининградской области каких-то специальных мер по реализации закона о доступе к информации, по признанию сотрудников, не предпринималось. Постановка вопроса с обеспечением прозрачности здесь зеркально обратная той, которая имеет место в Областной думе. О существовании закона о доступе к информации сотрудники специальных отделов по работе с информацией Администрации осведомлены, однако, в качестве правовой базы своей деятельности ссылаются на внутренние руководящие документы Администрации, которые не были изменены с введением в действие закона, а также на Указ Верховного Совета 1968 г. о работе с обращениями граждан и другие нормативные акты.

Кадровые и организационные ресурсы аппарата Администрации на несколько порядков превосходят возможности думского аппарата. Каждое из направлений доступа к информации, которые можно обнаружить в законе, находится в ведении различных структурных подразделений аппарата Администрации. Правда, об этом можно судить только по их функциональному предназначению, поскольку явно осязаемой практики работы в соответствии с законом о доступе к информации пока не появилось.

Так, опубликованием отчетной информации о деятельности исполнительных органов власти региона призван заниматься комитет по информации, прессе и связям с общественностью. Доступ к архивам находится в ведении канцелярии, доступ к заседаниям – в ведении руководства аппарата. Что же касается запросов о предоставлении информации, то областная Администрация располагает специальным отделом «по работе с запросами и обращениями граждан», в котором работает шесть человек. Основной задачей для отдела является работа вовсе не с запросами, а с привычными обращениями граждан. В данный отдел такие обращения попадают адресно, либо по остаточному принципу, когда они специально не адресовано какому-либо должностному лицу Администрации.

3.2. Опубликование информации и состояние публичного дискурса

В законе о доступе к информации предусмотрено несколько направлений реализации обязанности органов власти по опубликованию информации (ст.ст. 7 – 10):

- опубликование текстов нормативных актов, принимаемых областными властями;
- опубликование информации об основных официальных событиях и решениях органов власти;
- опубликование докладов и отчетов органов власти о результатах работы;
- опубликование информационных материалов о структуре и составе органов власти области.

Опубликование нормативных актов производится областными властями на регулярной основе, да иное и вряд ли возможно, поскольку это противоречило бы даже конституционным основам, в частности норме ч. 3 ст. 15 Конституции РФ. Однако по поводу обеспечения публичной доступности через СМИ других видов информации наблюдаются значительные сложности. Как водится, неисполнение закона связывается обязанными лицами с отсутствием надлежащего финансирования. Разумеется, этот довод вполне заслуживает внимания. Однако, во-первых, далеко не во всех случаях оказывается понятным, почему достаточные средства не были заложены в бюджет, во-вторых, далеко не всегда выделенные на соответствующие нужды средства расходуются обоснованно, рационально и на прозрачной основе.

Так, например, по данным некоторых аналитиков по статье об информационном обеспечении органов власти Калининградской области в бюджете выделяется около 16 млн.рублей. Из них порядка 3 млн.руб. традиционно отчисляется на поддержку районных газет области. Еще 3 млн.руб. расходуется на поддержку ГТРК «Россия - Калининград», где, в частности, еженедельно выходят в эфир передачи с выступлениями губернатора. Порядка 3,8 млн.руб. ежегодно тратится на заключение публикаторских договоров. Что касается остальных средств, то направления их расходования остаются загадкой. Некоторые наблюдатели связывают затраты этих бюджетных средств с деятельностью комитета по информации, прессе и связям с общественностью Администрации Калининградской области. Соответствующие средства расходовались, как полагают, на проведение информационных кампаний в областных СМИ, выплату долгов лояльной по отношению к Администрации газеты «МК-Калининград» и прочие нужды. Иными словами, вопрос недостатка финансирования является производной не столько проблемы нехватки средств в бюджете, сколько проблемы бюджетной дисциплины и прозрачности исполнения бюджета.

Похожая ситуация наблюдается и в Думе. В общем, на содержание думского аппарата, в котором работают 125 специалистов, и обеспечение деятельности депутатов выделяется порядка 160 млн.рублей в год, причем в 2003 г. эта цифра была на 30 % меньше. Однако имели место случаи, когда некоторые депутаты использовали эти бюджетные средства для решения своих деловых вопросов, отправляясь якобы в служебные командировки за границу, либо для собственных политических интересов.

Так или иначе, вопрос о полноценной реализации обязанностей органов власти по опубликованию информации без решения проблемы финансирования остается открытым. Помимо нормативных актов удается за счет сэкономленных средств публиковать заметки о деятельности Областной думы. Справочные

издания о структуре и порядке работы органов власти, статистические сборники по причине отсутствия средств не издаются уже три года. В распоряжении областных органов нет и собственной государственной типографии.

Предусмотренное законом о доступе к информации опубликование отчетов о деятельности областных органов также не осуществляется. Традиционно зачитывается лишь ежегодное послание губернатора Областной думе, а сама Дума готовит полугодовые отчеты о своей работе. Что касается статистической отчетности иных областных органов власти, структурных подразделений Администрации, то они носят закрытый, служебный характер, и доступны лишь на платной основе через систему государственного статистического ведомства.

Не менее любопытна ситуация с так называемыми публикаторскими договорами. Специфика Калининградской области состоит в том, что здесь не существует государственной областной газеты, которая выступала бы в качестве основного источника опубликования нормативных актов и иной информации. По этой причине договоры на опубликование официальной информации заключаются только с частными СМИ. Насколько можно понять, критерии выбора публикатора далеко не всегда бывают ясны до конца, так как открытых тендеров не проводится. Публикаторские договоры заключаются комитетом по информации, прессе и связям с общественностью Администрации, который обладает правами юридического лица. При невыполнении условий договоров, а, возможно, и иных негласных договоренностей, договоры столь же свободно перезаключаются. За последнее время официальными публикаторами областных властей были, например, «Калининградская правда», «Комсомольская правда в Калининграде», «Российская газета в Калининграде».

Относительно общего тона публичного дискурса в регионе можно сказать, что он достаточно высок благодаря насыщенности нашего западного края массой специфических и довольно острых политических проблем. Этому способствует и своеобразная инфраструктура средств массовой информации в области. Здесь в целом не так ярко проявляется идеологическая доминанта центральной администрации. Количество областных аудиовизуальных и печатных СМИ достаточно велико.¹⁴ Близость Германии, Польши, Беларуси, Литвы и Латвии обуславливает распространение соответствующих зарубежных программ, что еще больше расширяет диапазон возможных мнений.

Специфическое для многих российских регионов отсутствие влиятельной государственной областной газеты подменяется другой крайностью. В качестве источника опубликования используются разные газеты, что порождает известное неудобство для людей, пытающихся следить за официальной жизнью области. Как было отмечено выше, имеется довольно значительный «люфт» в расходовании Администрацией бюджетных средств на информационное обеспечение органов власти, что наводит на обоснованные подозрения в их использовании для ведения локальных «информационных войн». Некоторые

¹⁴ В 2001 г. было зарегистрировано 65 новых периодических изданий, в 2002 г. - 54, в 2003 г. - 51, а на 25.03.2004 г. - 18. Более значительное снижение (по сравнению с другими годами) количества СМИ в 2002 году, прежде всего, связано с их ликвидацией: в 2001 г. прекратили свою деятельность 14 печатных СМИ, в 2002 г. - 69, в 2003 г. - 30, на 25.03.2004 г. - 8.

депутаты Областной думы также являются совладельцами или иным образом контролируют редакционную политику того или иного СМИ. В целом же областные СМИ демонстрируют скорее потребительское, нежели гражданское отношение к политике. Забота о качестве политического дискурса является далеко не главным вопросом в жизни калининградских средств массовой информации. Позиция журналистов зачастую зависит от того, кто оплатил серию публикаций или передач. Поэтому отсутствие «рекламных предложений» от местных политиков, насколько можно судить, делает низким общий тонус публичного диалога в области.

3.3. Ознакомление с архивами органов власти

В соответствии с принципами прозрачности деятельности органов власти, которые известны по международным документам и зарубежной практике, в калининградский закон о доступе к информации был введен раздел, регулирующий получение гражданином таких документов: а) непосредственно в местах расположения органов власти, б) в библиотечных фондах, в) через компьютерные базы данных (ст. 12).

Что касается первого направления, то предполагалось, что при личном посещении органа власти гражданин сможет ознакомиться с содержанием архива и скопировать за незначительную цену заинтересовавшие его документы. Разумеется, речь не идет о возможности гражданина свободно работать с контрольными экземплярами документов, находящимися в канцеляриях органов власти. Данная процедура предусматривает доступ гражданина к специально создаваемым для ознакомления каталогам и подшивкам, содержащим копии наиболее часто запрашиваемых документов и материалов, к которым, кроме всего прочего, принимаются специальные меры сохранности.

Строго говоря, такой возможности для граждан не было открыто ни в Областной думе, ни в Администрации. В обоих органах сохраняется теоретическая возможность получения доступа к документу по заметно более сложной схеме. Для этого необходимо направить запрос гражданина в управление делами по поводу предоставления ему копии документа. На основе резолюции руководителя этого подразделения архивариусом готовится справка, в соответствии с которой уже осуществляется копирование и необходимый документ передается или направляется гражданину. Разумеется, в зависимости от обстоятельств число ступеней и сложность решения вопроса с выдачей копии может быть значительно снижена.

Однако применение этой схемы в Областной думе не имеет особого смысла, поскольку фактически гораздо более оперативно и без лишних формальностей гражданин может получить нужный ему документ через депутата, избравшегося по его округу, либо через отдел по информационному обеспечению аппарата Областной думы, где имеется служебное рабочее место с установленной на компьютере справочной правовой системой. Что касается устройства отношений в Администрации, то такую усложненную схему получения документа здесь в основном серьезно рассматривают как нормальную.

Второе направление доступа к документам, т.е. возможность получения документов и материалов в фондах официальной информации в библиотеках, не претерпело сколько-нибудь значительных изменений с введением закона в действие. Разумеется, граждане имеют свободный доступ к публичным библиотекам, но фонды официальной информации остались столь же скудными, как и ранее. Принятие закона о доступе к информации предполагало целенаправленное распределение документационной базы органов власти по библиотечным учреждениям, однако, как правило, в библиотеках появляются лишь подшивки газет и журналов. Правда, методом случайного поиска мы все же сможем обнаружить в подшивках тот или иной официальный документ, «находящийся в распоряжении органов власти». Другие материалы в библиотеки от официальных инстанций не направляются.

Некоторое вдохновение в отношении реализации доступа к информации можно испытывать в связи с потенциалом развития технических комплексов и банков данных официальной информации. Волна информатизации органов власти в связи с реализацией федеральной целевой программы «Электронная Россия» в российских регионах постепенно набирает обороты. Однако в сравнении с задачей модернизации системы документооборота и достижения других технико-управленческих целей, задача обеспечения открытости органов власти пока не выступает в числе приоритетных, несмотря на то, что в Окинавской хартии и в самой федеральной целевой программе эта задача обозначена вполне отчетливо.

Сколько-нибудь серьезных проблем с недостатком оргтехники сотрудники областных органов власти не испытывают. В калининградской областной Думе, как и в Администрации, оснащение рабочих мест персональными компьютерами находится на завершающем этапе. Помимо средств, выделяемых по программе «Электронная Россия» на информатизацию органов власти изыскиваются дополнительные возможности. Например, программой ТАСИС выделено 25 млн. евро. по направлению развития администрирования с использованием автоматизированных систем управления. Успешно идет строительство волоконно-оптических линий связи.¹⁵

¹⁵ Планируется, что платформой для «электронного правительства» будет цифровая сеть, создаваемая «Ростелекомом» на основе волоконно-оптических линий связи, благодаря которой Калининградская область получит связь с выходом на первичную цифровую сеть России. Эта магистраль будет связывать города Калининград, Гвардейск, Черняховск, Советск. В целях обеспечения связью глубоководного порта «Восточный» и паромной переправы в г. Балтийске, филиалом «Электросвязь Калининградской области» в 2004 году намечено еще и строительство волоконно-оптической линии передачи (ВОЛП) на направлении Светлый - Балтийск. В 2004 году филиалом «Электросвязь» Калининградской области запланированы проектные работы по строительству волоконно-оптических линий со сроком сдачи 2005 году на направлениях Калининград-Багратионовск, Калининград-Черняховск-Большаково, Черняховск-Гусев-Нестеров- пос.Чернышевское. К концу 2007 года по плану и возможностям ОАО «Северо-Западный Телеком» планируется завершить в интересах муниципальных образований строительство внутризоновой цифровой сети связи. В федеральную целевую программу развития Калининградской области включен и объект строительства волоконно-оптической линии связи по дну Балтийского моря от Калининграда до Санкт-Петербурга. —

В настоящее время осуществляется и формирование пунктов коллективного доступа в соответствии с ФЦП «Электронная Россия» и ст. 57 Федерального закона «О связи», которые разворачиваются на почтовых отделениях области. В настоящее время в Калининградской области функционирует 21 пункт коллективного доступа к информации с общим количеством рабочих мест 37.¹⁶ На основе создаваемой технической инфраструктуры предполагается расширение предложения на рынке интернет-услуг и их удешевление за счет конкуренции (сейчас по самым оптимистическим прогнозам количество пользователей Интернет в Калининградской области не превышает 45 тыс. человек).

Однако, несмотря на успехи в строительстве программно-технического комплекса государственного администрирования о скором решении проблемы прозрачности деятельности областных властей говорить преждевременно. В этой сфере пока господствует традиционный еще для советской бюрократии уровень понимания проблемы. Ознакомление с документами, находящимися в распоряжении органов власти по-прежнему рассматривается через схему «власть-СМИ-граждане». Именно это устаревшее восприятие вопроса выступает главной проблемой.

В настоящее время в Калининградской области не создается полноценных специализированных банков данных официальной информации для граждан. Имеющиеся сайты органов власти скорее являются следствием бюрократической моды и средством развития имиджа областных властей. Получить же конкретную информацию о результатах деятельности органов власти, познакомиться с нормативными актами, стенограммами обсуждений пока еще невозможно, хотя никаких технических или юридических сложностей для этого не существует.

В областных органах используется справочная правовая система «Консультант Плюс». Пополнение документов для нее осуществляется ООО «Иноук», которая бесплатно получает от Администрации и Областной думы тексты принимаемых ими нормативных актов, а взамен бесплатно устанавливает и обновляет систему «Консультант Плюс» на персональных компьютерах сотрудников. Таким образом, построена замкнутая система отношений, которая не имеет выхода на граждан.

Безусловно, граждане также могут познакомиться с содержанием этой правовой базы. Однако, это возможно, во-первых, лишь заключив договор с ООО «Иноук» на установку и обслуживание соответствующего программного обеспечения, что нерационально для нерегулярных или вовсе разовых надобностей. Во-вторых, в этой правовой системе представлены лишь нормативные акты (в расширенных версиях — также комментарии законодательства, проекты нормативных актов, судебная практика и т.д.), но в соответствии с законом о доступе к информации перечень официальной информации, которую органы власти обязаны делать доступной для граждан несравненно богаче. В-третьих, обращение в данном случае осуществляется не в орган власти, работу которого гражданин намеревается проконтролировать своим запросом, а независимой коммерческой фирме, что лишает механизм предоставления информации важнейшей контрольной функции.

См.: Анишко В. Российский «остров» в информационном и правовом поле России и Европы // Деловой альянс. — Апрель 2004 г. С.16

¹⁶ Там же. С.13

3.4. Присутствие граждан на заседаниях

Практика работы с этой процедурой обеспечения доступа к информации наиболее проста для описания из всех, которые проводятся в законе. В Калининградской областной Думе доступ к заседаниям осуществляется свободно и без всяких формальностей. В областной Администрации, наоборот, доступ граждан к заседаниям органов исполнительной власти практически полностью закрыт.

В областной Думе в зале заседаний выделено 89 мест, а собственно для депутатов организовано 36 мест с микрофонами. Были прецеденты, когда на заседаниях Думы присутствовало до 200 человек. Организация допуска в здание чрезвычайно проста. Задача охраны в холле корпуса Думы связана больше с предотвращением теоретически вероятных беспорядков. Никакой предварительной записи на заседания, заказа пропусков для встреч с депутатами не требуется.

С другой стороны, соблюдение некоторых предусмотренных в законе формальностей по обеспечению надлежащей реализации этой процедуры доступа к информации было бы не лишним. Речь, например, может идти об опубликовании графика рассмотрения вопросов Думой и повесток заседаний. Если возникают большие сложности с отсутствием финансирования регулярного размещения таких сообщений в СМИ, можно было бы доводить эти сведения до общественности созданием информационных стендов, как в холле Областной думы, так и в местах большого скопления людей, в библиотеках, почтовых отделениях и т.п. По поводу доступности для ознакомления протоколов или стенограмм также возникают вопросы. Особенно в последнее время некоторые специалисты отмечают тенденцию к закрытости заседаний, исходящую от руководства и парламентского большинства, относящего себя к «Единой России».

В Администрации Калининградской области не отмечалось прецедентов, связанных с присутствием простых граждан на заседаниях или совещаниях. Регламент работы Администрации такой возможности не предусматривает. Сотрудниками эта процедура рассматривается даже как теоретически маловероятное обстоятельство.

Во всем здании существует только два небольших зала. Однако, как показывает практика, слишком многочисленных посетителей вряд ли стоит ожидать. К тому же периодически в этом же здании организуются встречи для журналистов, для которых нужные места находятся. Кроме того, при большом количестве посетителей законом предусматриваются минимальные квоты для организации мест. Иными словами физические ограничения пространства вряд ли можно воспринимать как серьезный аргумент.

Как правило, на заседаниях в Администрации присутствуют люди, заранее отобранные для этого его инициатором. Координационный план заседания бывает известен только узкому кругу лиц, а повестка — непосредственным участникам, т.е. еще более узкому кругу. Стенограммы и протоколы не ведутся, а информация о принятых решениях на совещаниях или заседаниях носит ограниченный характер, о них люди узнают только постфактум. В здании Администрации невозможно зайти без специального пропуска, который для граждан очевидно должен заранее заказываться имеющими на это право должностными лицами.

3.5. Запросы о предоставлении информации

Решающим обстоятельством, которое позволяет в полной мере оценить работу над запросами граждан в Областной думе и Администрации выступает разграничение обращений граждан и их запросов о предоставлении информации. Смешанная статистика этих видов опосредованной работы органов власти с населением, ведущаяся обычно именно таким образом, может обнаруживать положительную динамику. Однако если указанного разграничения не проводить, останется не ясным, осуществляется ли прирост заявлений граждан за счет запросов об информации в связи с принятием нового закона, либо увеличивается лишь количество обращений, в то время как запросы об информации от граждан не поступают.

Основания для разграничения обращений граждан и запросов о предоставлении информации достаточно просты. Если в случае обращения требуемая реакция органа власти связана с решением обозначенной в обращении проблемы, то в случае с запросом имеет место сугубо предоставление информации. Иными словами, удовлетворение обращения связано с решением практической проблемы гражданина органом власти, а удовлетворение запроса связано с предоставлением гражданину информации для того, чтобы тот разрешил свою проблему самостоятельно.

В случае совмещения в рамках одного заявления и требования гражданина по устранению нарушения его прав, и запроса о предоставлении информации, такое заявление логично рассматривать в двойном контексте, дополняя соответственно отчетную статистику и по обращениям, и по запросам.

В соответствии со ст.21 калининградского закона формами удовлетворения запросов о предоставлении информации выступают: а) личное устное обращение; б) обращение по справочному телефону соответствующего органа власти; в) письменный запрос, доставляемый по почте или путем личной передачи в орган власти; г) текстовое сообщение, передаваемое по каналам связи (электронная почта, факс).

В областной Думе Калининградской области имеется практика работы со всеми видами запросов. Граждане имеют возможность лично посетить отдел по информационному обеспечению, обратиться в отдел по телефону; обеспечивается работа с почтовой корреспонденцией и ведется работа с запросами, направленными по электронной почте.

Несмотря на практическую сложность разграничения обращений и запросов о предоставлении информации, отдел имеет специальную статистику по запросам. Так, по данным его руководителя, с января 2003 г. по сентябрь 2004 г., т.е. за 21 месяц, было получено всего 112 письменных запросов. Это эквивалентно 5,3 запросам в месяц или 64 запросам в год. Определенно, перегрузки на этом направлении отдел не испытывает, поэтому изыскать финансовые средства для этих целей, очевидно, не представляет большой сложности.

Отдельный учет личных встреч, устных запросов и запросов по электронной почте не ведется. При личном обращении гражданин имеет возможность получить как устную консультацию, так и распечатанные документы. Можно обратить

внимание на то, что форма подачи запроса может не совпадать с формой ответа на запрос. Это вполне допускается законом в случае, если направивший запрос гражданин против этого не возражает, либо на этом настаивает.

В среднем по информации руководителя отдела обрабатывается 2 устных запроса в день, что составляет 40 в месяц или 480 в год. Помимо запросов о предоставлении информации по телефону отделом предоставляются справки для депутатов, с использованием телефона осуществляется и обычная координационная и организационная работа. Во время проведения нами часового интервью телефон звонил, наверное, через каждые пять минут, поэтому все же более целесообразно организовать отдельную справочную линию в органе власти, как это предусматривает закон.

Можно весьма положительно оценить опыт работы отдела с электронной почтой. Помимо регулярных консультаций, которые оказываются на неформализованной и потому достаточно оперативной основе, отдел осуществляет собственную рассылку новостей, в которую входит 192 адреса. Собственно организация этой рассылки связана с необходимостью выполнения требований ст. 38 Закона РФ «О средствах массовой информации» в части сообщения редакциям СМИ сведений о работе органов власти. Однако такой опыт информационной работы справедливо был рассмотрен как довольно удачный и распространен в отношении других субъектов. Рассылку материалов получают печатные и электронные СМИ области, в том числе 28 районных газет, информационные агентства, администрации муниципальных образований, районные советы, общественные организации, пресс-службы, в том числе пресс-службы Совета Федерации и Государственной Думы. Всем им предварительно рассылается анонс официальных мероприятий Думы, проекты повесток заседаний, планы работы Думы, комитетов. Очевидно, что нет никаких запретов в отношении того, чтобы в список рассылки были включены электронные адреса обычных граждан, которые обращаются в отдел за информацией достаточно часто или активно участвуют в политической жизни области. Содержание рассылки формируется сотрудниками отдела, в нее входят обычно комментарии, пресс-релизы, интервью, статьи и другие материалы.

Иными словами, работа над запросами в отделе по информационному обеспечению Думы поставлена на прочную основу. Между тем, отчасти в связи с недостаточной информированностью населения о возможностях закона о доступе к информации, отчасти в связи с традиционной ориентацией отдела на работу со СМИ, общее количество запросов получаемых от граждан не сопоставимо с количеством запросов, поступающих от СМИ. Условное соотношение запросов от журналистов и от граждан из числа всех обрабатываемых запросов оценивается сотрудниками отдела как 9 к 1. Хотя данное соотношение оценено относительно к формам запросов и не характеризует ситуацию по основной, т.е. письменной форме, которая наиболее распространена и привычна для граждан, все же общая тенденция могла быть много лучше.

Запросы граждан о предоставлении информации касаются самой различной тематики. В письменных запросах все же можно выделить некоторые предпочтения. Так, например:

- для последующего обращения в суд запрашивались нормативные акты жилищного и градостроительного законодательства, нормативные акты о садоводстве и огородничестве;
- для организации деятельности некоммерческих организаций запрашивались акты экологического законодательства, областные акты о порядке взаимодействия органов власти с общественными организациями;
- для участия граждан в общественных обсуждениях и работе комитетов предоставлялись акты областного бюджетного законодательства;
- для выражения недоверия депутатам предоставлялись законы о статусе депутата, а также закон о референдуме;
- для организации деятельности коммерческих организаций были предоставлены акты законодательства о государственном имуществе, земельного законодательства, о ставках налога на игорный бизнес и проч.;
- довольно много запросов приходило из тюрем в целях ознакомления с особенностями правового статуса заключенных.

Вопрос о получении информации за плату в случае направления в органы власти запросов, требующих значительных объемов письменных материалов или оказания специальных консультационных услуг, на практике не разрешен и вся информация без исключений предоставляется бесплатно. Учитывая пока относительно небольшое количество письменных запросов с точки зрения исполнителей вполне логично избегать формализации и бюрократизации в этом вопросе.

Что касается практики работы с запросами о предоставлении информации Администрации области, то основными направлениями деятельности специализированного отдела по работе с запросами и обращениями являются: а) работа с письменными обращениями граждан; б) личный прием по общим вопросам; в) устное консультирование по телефону. В то же время письменные запросы о предоставлении информации и запросы, направляемые по электронной почте, не обрабатываются. Фактически направленные в такой форме запросы о предоставлении информации рассматриваются служащими, судя по всему, как обращения неустановленной формы, в которых отсутствует свойственные обращениям претензии или просьбы, и оставляются без внимания.

Для работы с запросами о предоставлении информации требуется информационный фонд базовой документации, которая используется при формировании ответа. Но этот фонд в отделе отсутствует. Основной стиль работы отдела – общая консультация в отношении ведомства, которое может гражданину помочь и перенаправление его в данное ведомство. Это в известной мере имеет смысл, поскольку по практике абсолютное большинство запросов касаются моментов, связанных с бытовыми проблемами, жилищно-коммунальным хозяйством, социальными льготами и прочими вопросами, которые находятся в ведении либо федеральных, либо муниципальных органов власти. Однако возможность для граждан получить интересующую их информацию о деятельности Администрации с использованием механизма запроса, по крайней мере, должна быть открыта.

При личном приеме и общении по телефону отделом информация, очевидно, может быть предоставлена по существу, если вопрос касается общеизвестных сведений о работе Администрации. Специальную же

информацию, соотносимую с конкретным интересом направившего запрос гражданина теоретически можно получить посредством составления специального заявления, передаваемого руководству аппарата Администрации. Эту схему отношений мы описывали выше.

Иными словами, практика работы с именно запросами о предоставлении информации в строгом смысле этого слова в Администрации должным образом не налажена. Запросы по-прежнему рассматриваются скорее как факультативное направление работы по отношению к базовому направлению, работе с обращениями. Вместе с тем, учитывая действительно значительный опыт работы отдела с традиционными обращениями, при наличии «политической воли» руководства Администрации можно вполне рассчитывать на значительный прорыв в этом направлении.

Обращения по электронной почте имеют возможность принимать все сотрудники Администрации, у которых имеется доступ в Интернет. Однако работа над такими обращениями никак не формализована, не требует отчетов, поэтому проконтролировать выполнение требований граждан пока не представляется возможным. Вместе с тем, в связи с налаживаем в настоящее время полноценной системы электронного документооборота в Администрации, такая возможность вскоре может появиться.

Что касается обычных письменных обращений, то они, разумеется, принимаются всеми подразделениями Администрации и должностными лицами, которым они адресованы. Однако результаты рассмотрения обращений для общественности не обобщаются.

Сотрудники Администрации часто ссылаются на особый подход губернатора области к рассмотрению обращений. Губернатор, по их словам, знакомится с каждым обращением, направленным по обычной или электронной почте, более того, запоминает свои поручения подчиненным в этой связи, после чего требует от них отчета. Эта практика определенным образом дисциплинирует служащих. Безусловно, упомянутые личные качества действующего губернатора заслуживают высокой оценки, но, к сожалению, они не могут применяться в механизмах предоставления информации.

Отдел аппарата Администрации по работе с запросами и обращениями граждан ведет развернутую статистику рассмотренных обращений. Коль скоро работа с запросами не выделяется в самостоятельное направление, аналогичной статистики по запросам не существует. В отношении письменных запросов можно сказать, что она и не может существовать, поскольку нет соответствующей практики. Отчетность по электронным запросам будет налажена только после введения в действие электронной системы документооборота. Поэтому по существу работает только процедура устного предоставления информации по телефону или при личном посещении органа власти, и то только в отношении общей справочной информации. Разграничение запросов и обращений здесь тоже не проводится, поэтому статистика по этой форме работы смешанная.

Несмотря на это, мы можем работать и с общей статистикой обращений, для того чтобы определить степень активности населения, потребности жителей области, потенциал для работы с запросами о предоставлении информации.

Таблица 1. Сведения о количестве поступивших и рассмотренных обращений в Администрации Калининградской области в зависимости от источника обращения (по состоянию на 1 октября 2004 г.)

	2004 г.		2003 г.	
	всего	из них в сентябре	всего	из них в сентябре
ВСЕГО ПОСТУПИЛО:	3774	353	2951	297
- повторных	129	28	163	41
- коллективных	346	38	279	22
- из вышестоящих органов	1681	102	803	70
В ТОМ ЧИСЛЕ:				
Администрация Президента РФ	1298	82	671	54
Гос. Дума и Федеральное собрание	56	9	22	3
Правительство РФ	48	3	64	5
Министерства и комитеты	38	6	15	2
редакции газет и журналов	3	1	2	
областная Дума	1		3	
другие организации	237	1	26	6

Таблица 2. Сведения о количестве поступивших и рассмотренных обращений в Администрации Калининградской области в зависимости от адресата обращения (по состоянию на 1 октября 2004 г.)¹⁷

	2004 г.		2003 г.	
	письменных	устных	письменных	устных
Егоров В.Г.	3007	9	2455	77
Шлык О.В.	35	12		
Цикель М.А.	148	10	126	30
Краснянский И.Ю.	2	1		2
Кузиева Т.Н.	34	310	28	206
Лаптев С.В.	22	23	43	79
Леонов С.К.		4		
Мазепа Т.Я.	24	5	10	4
Осякин В.И.				
Сергеев Л.И.	4	9		
Шевляков И.П.	3	4		53
Янковская Г.С.	158	42	125	85
Торба А. В.	222	16	26	52
Отдел по работе с запросами и обращениями граждан	114	2077	127	2279
Другие работники Администрации	1		11	19
ИТОГО:	3774	2522	2951	2886

¹⁷ Егоров В.Г. – губернатор, Шлык О.В. и Цикель М.А. – вице-губернаторы, Краснянский И.Ю. – председатель департамента развития транспортного комплекса, Сергеев Л.И. – председатель департамента по финансам и бюджету, остальные имеют должности заместителей главы Администрации Калининградской области.

Таблица 3. Сведения о количестве и содержании вопросов, поставленных в письменных и устных обращениях граждан, поступивших в администрацию области за девять месяцев 2004 года.¹⁸

Тематика обращений	На 3 квартал 2004 г.	%
вопросы промышленности, строительства, транспорта и органов связи	802	9,5
вопросы труда и заработной платы	231	2,7
вопросы агропромышленного комплекса, фермерских хозяйств, землепользования	280	3,3
вопросы науки и культуры, образования, работы дошкольных учреждений	207	2,5
жилищно-коммунальные вопросы	2303	27,4
пенсионные и другие вопросы социальной защиты населения	1230	14,6
вопросы здравоохранения	425	5,0
вопросы, касающиеся правоохранительных органов, юстиции, рассмотрения обращений граждан	1065	12,7
финансовые вопросы	429	5,1
другие вопросы	1444	17,2
Всего:	8416	100,0

3.6. Меры по дальнейшей активизации практики

В заключение каждой беседы с представителями калининградских органов власти мы предлагали им сформулировать основные проблемы, стоящие на пути полноценной реализации положений калининградского закона о доступе к информации, а также высказать соответствующие пожелания.

Начальник отдела информационного обеспечения калининградской областной Думы О.В.Новосад, которую можно считать главным специалистом по практическим проблемам реализации калининградского Закона о доступе к информации в связи тем, что ее отдел наиболее последовательно проводит в жизнь его положения, предложила следующие суждения.

В практике работы с письменными запросами отдел сталкивается с проблемой нерешенности вопроса о собственности на предоставляемые документы. Государственного электронного банка данных, в том числе базы нормативных актов, в органах власти Калининградской области пока не существует. Поэтому отдел в ответ на запросы предоставляет соответствующие документы из справочной правовой системы «Консультант Плюс», которую в области поддерживает ООО «Инок». Эта практика признается некорректной. Действующее соглашение Областной думы с частной фирмой о бесплатном

¹⁸ Сравнив таблицы, можно определить, что в среднем в одном обращении содержится 2,2 вопроса (8416:3774).

использовании документов системы «Консультант Плюс» в обмен на предоставление нормативных актов для пополнения этой справочной системы по области формально, видимо, не предусматривает возможности предоставления документов гражданам. Теоретически эта практика ведет к потере клиентов фирмы, которые аналогичную информацию могли бы получать на платной основе, заключив соглашение непосредственно с фирмой «Ино». С практической же точки зрения рост числа пользователей «Консультант Плюс» при отказе от такой практики отдела Областной думы крайне маловероятен, учитывая высокую стоимость установки и обслуживания системы, относительно небольшую численность запросов, а также разовый характер запросов абсолютного большинства граждан о предоставлении информации.

Наиболее логичным выходом из этой ситуации является формирование полноценной государственной справочной правовой системы, информация из которой предоставляется гражданам бесплатно. Еще один вариант связан с идеей аутсорсинга, которую поддерживало Министерство экономического развития и торговли РФ в одной из ранних версий проекта Федерального закона о доступе к информации. В соответствии с этой идеей запросы о предоставлении информации, направляемые в орган власти, автоматически передаются частной фирме, которая их обрабатывает и направляет ответы. На наш взгляд схема посредничества в общении власти и граждан препятствует реализации ряда важнейших функций, обеспечиваемых процедурами доступа к информации, таких как дебиюкратизация, формирование прозрачной среды, утверждение традиции отчета и механизмов обратной связи со стороны органов власти.

О.В.Новосад также подчеркивает необходимость решения проблемы финансирования реализации процедур доступа граждан к информации. Работа с письменными запросами не требует пока значительных издержек на расходные материалы к копировальной технике в связи с небольшим количеством запросов. Что касается устных запросов и посещения заседаний, то средств для реализации этих процедур не требуются вовсе. Несколько больше средств требует организация бумажных и электронных архивов органов власти, предназначенных для ознакомления. Однако все эти затраты не сопоставимы с издержками на опубликование информации. Пока удается обеспечивать опубликование лишь нормативных актов и небольших заметок о деятельности Думы. На опубликование же отчетов органов власти, статистики по результатам их работы, как в СМИ, так и в отдельно издаваемых брошюрах с информационно-справочными материалами, средств не хватает. В значительной мере это обстоятельство связано с отсутствием в Калининградской области государственного печатного органа и необходимостью заключения публикаторских договоров по коммерческим ставкам с различными частными изданиями.

Иными словами, действительно, в практике работы отдела обнаруживается недостаток средств, необходимых для полноценной реализации всех без исключения процедур доступа к информации. Правда, в причинах этой ситуации эксперты расходятся. В частности, некоторые из них считают, что на содержание думского аппарата выделяется достаточно средств, которых могло бы хватить на нужды отдела информационного обеспечения. Однако средства нередко расходуются нерационально, либо с иными приоритетами.

Еще одной проблемой, обозначенной О.В.Новосад, выступает проблема выбора официального публикатора нормативных актов и иных официальных

сведений о работе Областной думы. В настоящее время такой выбор осуществляется на непрозрачной основе, критерии выбора остаются неясными. Такая ситуация рождает законные подозрения в злоупотреблениях со стороны представителей органов власти. Поэтому предлагается, в частности, скорректировать п. 2 ст. 6 калининградского закона о доступе к информации в части обеспечения прозрачности процедуры выбора публикатора посредством проведения открытого тендера с заранее определенными условиями.

Кроме того, для создания открытой и плюралистичной информационной среды в регионе, по мнению О.В.Новосад, требуется поддержка реализованного в законе о доступе к информации основы формирования российского законодательства по информационной открытости другими областными законами, которые вместе будут обеспечивать необходимую правовую базу. Среди требуемых нормативных актов выделяются, в частности, акты о господдержке СМИ, о концепции информационной политики в регионе, об общественном телевидении, о палате по информационным спорам. Кстати говоря, эти инициативы вместе с законом о доступе к информации в настоящее время уже проводит в Новосибирской области Фонд защиты гласности.¹⁹

Ряд довольно ценных суждений по активизации практики исполнения закона выразил В.Н.Абрамов, доцент кафедры социологии и политологии Калининградского государственного университета, эксперт фонда «Региональная стратегия», начальник отдела мониторинга и анализа Администрации области. Будучи человеком, искушенным в вопросах внутривполитической борьбы в Калининградской области и читая соответствующий курс для студентов в КГУ, В.Н.Абрамов концентрирует свое внимание на предложениях социально-политического свойства.

Так, в репашующей мере степень реализации закона о доступе к информации зависит от персонального состава власти. Долгое время калининградская Областная дума, имевшая в своем составе сильную фракцию правых депутатов, последовательно поддерживала все демократические преобразования в регионе. Этому обстоятельству обязано и само принятие закона о доступе к информации, и в целом довольно удачная практика его реализации структурами Областной думы. Однако в Администрации как более бюрократизированном органе власти, где отношение к вопросам прозрачности гораздо консервативнее, аналогичных успехов достичь не удалось. Да и в Областной думе в последнее время в связи с ростом влияния фракции «Единой России», в полной мере разделяющей идеологию и риторику своего федерального руководства, наблюдается некоторый откат в направлении строительства открытой власти. Поэтому известный слоган «Кадры решают все» является определяющим для налаживания практики работы над исполнением закона о доступе к информации.

Не меньшую роль в активизации процессов обеспечения прозрачности власти В.Н.Абрамов отводит активности и настойчивости в этом вопросе общественных объединений, которых в регионе в общей сложности насчитывается порядка 2 тысяч. Проявляя свою позицию и на заседаниях действующей при Думе Общественной палаты, выступая в СМИ, проводя

¹⁹ См. описание проекта Фонда защиты гласности, комментарии и тексты законопроектов в книге Новое информационное законодательство РФ / Под ред. А.К.Симонова. М.: Медия, 2004 г. – 248 с.

массовые публичные акции, общественность может повлиять на властные приоритеты, выдвигая вопрос о прозрачности власти и полноценности административной реформы в регионе в число основных.

Среди недостатков в налаживании практики по закону о доступе к информации также выделяется отсутствие корреляции ст. 35 калнинградского закона, регулирующей общие вопросы ответственности за нарушение обязанностей по предоставлению информации, с текущим законодательством области об административной ответственности. Действительно, федеральное законодательство в вопросе об ответственности за непредоставление информации высказывается довольно скупо, в ст. 140 Уголовного кодекса РФ и ст. 5.39 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Поэтому совершенно логичны требования о развитии системы санкций за нарушения в сфере предоставления информации в областном калнинградском кодексе об административных правонарушениях.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области И.Ф.Вершинина связывает возможности улучшения практики по закону о доступе к информации с активностью в этом вопросе общественных объединений, прежде всего правозащитных организаций. Распространение информации о возможностях, которые предоставляет гражданам этот закон, работа над повышением общего правосознания, консультации и помощь в осуществлении населением своих прав способно поставить практику на качественно новый уровень. Однако многие общественные объединения достаточно инертны в отстаивании своей позиции как по вопросу о доступе к информации, так и по другим насущным проблемам области.

Однако наиболее важным обстоятельством для развития политики прозрачности И.Ф.Вершинина признает принятие закона о доступе к информации на федеральном уровне. В настоящее время обязанными предоставлять информацию субъектами являются лишь два областных органа общей компетенции, Дума и Администрация. Как убедительно показывает статистика, абсолютное большинство возникающих у граждан вопросов к органам власти связаны с компетенцией муниципальных и федеральных органов, на которые областной закон о доступе к информации не распространяется. Из 22 муниципальных районов Калининградской области нет ни одного, где бы последовали примеру областных властей в вопросе об организации доступа к информации, хотя на встречах областного руководства с представителями муниципалитетов эта инициатива была, в общем, поддержана. В связи с этим необходим нормативный акт более высокого уровня, который был бы способен обеспечить права граждан в области информации в более широком аспекте.

От себя мы можем добавить, что принятие федерального закона явится сильнейшим дисциплинирующим фактором и для областных органов. Это хорошо заметно по тому, насколько активизировалось внимание к вопросу о разработке сайтов органов власти после выхода постановления Правительства №98, где был зафиксирован все лишь небольшой пункт с рекомендацией органам власти субъектов РФ провести соответствующие изменения в регионах.

Г.В.Корнюшенков, член Уставного суда Калининградской области, в момент разработки и принятия закона о доступе к информации работавший в аппарате областной Думы выделил момент, связанный с неубедительностью для Администрации положительного эффекта реализации закона о доступе к

информации. Вместе с тем, если соотнести возможности Думы и Администрации, то именно последняя должна заботиться об открытости в первую очередь. Связано это не только с более значительной ресурсной обеспеченностью Администрации, но и с тем, что Дума по характеру своей работы располагает лишь общими сведениями о проблемах, которые действительно беспокоят граждан. Вся же специализированная информация находится в распоряжении Администрации. Поэтому принципиальным моментом является понимание представителями Администрации, что процедуры прозрачности проведены в законе не для того, чтобы уличить того или иного чиновника в непрофессионализме, а для того, чтобы граждане имели возможность не только просить в обращении решения их проблем, но и решать их самостоятельно на основе информации, которую органы власти скрывать не имеют права в принципе. Разумеется, перечень положительных эффектов реализации закона этим не исчерпывается. Открытость власти, несомненно, ведет к инвестиционной привлекательности области, поскольку и западные и отечественные инвесторы могут увидеть и оценить правила игры в прозрачном регионе. Открытость власти делает эффективной и государственную службу, поскольку расширение общения власти с гражданами и появление соответствующих контрольных механизмов приводит к оптимизации документооборота, развитию самоконтроля, избавлению от лишних звеньев и элементов управленческой инфраструктуры.

Судя по отзывам руководителя аппарата Администрации Калининградской области А.В.Торбы и начальника отдела Администрации по работе с запросами и обращениями Т.Н.Студенецкой, возможности развития и в Администрации практики в полном соответствии с законом о доступе к информации связаны с наличием «политической воли» руководства исполнительной власти области. Если в рамках Администрации такая задача будет хотя бы поставлена, учитывая ресурсную обеспеченность Администрации, реализация процедур доступа к информации не составит большого труда. Другое дело, что необходимого внимания к этому вопросу в Администрации пока нет.

На основе рассмотренных выше предложений, полученных от практиков, можно составить некоторый условный рейтинг мер, которые необходимы для решения проблемы прозрачности органов власти в Калининградской области, т.е. области, где закон о доступе к информации уже принят. Данный рейтинг составлен на основе частоты упоминания этих мер в беседах со специалистами калнинградских органов власти.

«Рейтинг» мер обеспечения прозрачности	
1.	Внимание к вопросу о доступе к информации со стороны руководства области («политическая воля»)
2.	Обеспечение надлежащего финансирования и бюджетной дисциплины
3.	Принятие федерального закона о доступе к информации
4.	Активная позиция общественных институтов
5.	Координация мер ответственности в законе о доступе к информации и в специальном законодательстве об административной ответственности
6.	Решение вопроса о собственности на предоставляемые документы
7.	Прочие

4. ОСНОВНЫЕ ВЫВОодЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1. Общественное лоббирование закона о доступе к информации

Работа правозащитных организаций по лоббированию закона о доступе к информации в первую очередь, разумеется, должна быть связана с уяснением содержания конституционного права гражданина на доступ к информации, всех возможных направлений обеспечения прозрачности органов власти. Владение предметом обеспечит необходимые аргументы для убеждения представителей власти в необходимости решения проблемы доступа к информации. Как показывает наш опыт, наиболее эффективным способом развить подобную инициативу является наличие пресловутой «политической воли», т.е. поддержки данной идеи в высших кругах соответствующей властвующей элиты, депутатов или представителей администрации. Проведение закона с использованием механизмов непосредственной демократии, например, через народную правотворческую инициативу, к сожалению, оказывается в наших условиях слишком экстравагантным способом. Установление прочного контакта для диалогов и консультаций с носителями «политической воли» становится, таким образом, необходимым условием для успеха дальнейшей работы.

Принятие закона может оказаться возможным, если удастся «заразить» некоторых представителей власти своим энтузиазмом, или благодаря точному расчету политической ситуации. Так, например, перед очередными выборами депутаты оказываются весьма восприимчивыми к подобным демократическим инициативам, набирая дополнительные козыри для отчета перед своими избирателями. Однако в подобных случаях вряд ли стоит рассчитывать на серьезные перспективы практической реализации механизмов доступа к информации. Принятие закона само по себе еще не гарантирует его исполнения. Это тоже довольно любопытный момент политико-правовой культуры нашей власти.

В бюрократическом арсенале имеется множество способов нивелировать принятие закона. Очень убедительной чиновникам кажется ссылка на отсутствие материально-финансовых ресурсов на реализацию того или иного закона. Но более или менее пристрастная проверка обоснованности некоторых бюджетных расходов, как правило, показывает, что дополнительные резервы вполне можно было бы изыскать. Кроме того, аргумент отсутствия финансирования мало относится к закону о доступе к информации, поскольку его обеспечение осуществляется в основном за счет средств на содержание аппарата органов власти. Как мы уже говорили, организация доступа к заседаниям расходов не требует вовсе, для обеспечения процедуры доступа к архивам и работы с запросами необходимы только канцелярские расходы. Процедура опубликования информации целиком выполняется в контексте уже известных и хорошо работающих механизмов опубликования нормативной и иной информации в государственных (муниципальных) СМИ и на веб-сайтах органов власти. Что касается опубликования специальных печатных изданий со справочными сведениями, то здесь действует механизм самоокупаемости.

Иными словами, для того чтобы добиться не только факта принятия, но и ясных перспектив практической реализации закона, необходимо тщательно выработать аргументационный базис для переговоров с представителями власти. Среди тезисов, которые «работают», можно обозначить, по крайней мере, следующие.

— Инвестиционная привлекательность открытого региона. В некоторых случаях этот аргумент может оказаться решающим. Возможность неотягощенного сложными условиями доступа к официальной документации и открытость органов власти создает атмосферу ясности правил игры для ведения местного бизнеса. Прозрачная система отношений по созданию и развитию производства ведет к большей определенности и предсказуемости результатов бизнеса. Открытость органов власти лишает возможности сформировать неравное отношение к участникам рынка, что приводит к сосредоточению усилий на конкурентной борьбе и производстве, а не на достижении максимально тесных связей в администрации.

— Стимулирование эффективной работы аппарата. Проведение в связи с принятием закона ревизии внутреннего документооборота для облегчения доступа граждан к информации создает более эффективные механизмы координации работы различных отделов, приводит к исключению дублирования их функций, к оптимизации потока документов, к большей оперативности в принятии и исполнении решений. Кроме того, если работа с «простыми» запросами, требующими обычного ксерокопирования документов, создает некоторую нагрузку на отделы информационного обеспечения аппарата, то работа со «сложными» платными запросами, требующими проведения анализа и исследований, не только увеличит поступления в аппарат, но и приведет к совершенствованию работы некоторых отделов. Прежде всего, речь идет об отделах управления производственными секторами, поскольку позволить себе дорогостоящие информационные услуги смогут в основном местные предприниматели и частные фирмы.

— Единство и ответственность управленческой «команды». Законы о доступе к информации во всем мире, безусловно, известны как сильное антикоррупционное противоядие. Прозрачность работы органов власти, отсутствие закрытых сфер управления, исключает возможность дробления администрации на внутренние кланы и появления агентов стороннего влияния на коррупционной основе. Поэтому прозрачность управления для самого управления ведет к единству управленческой команды, а достигаемая в связи с публичной отчетностью ясность результатов работы ведет к большей для такой команды ответственности.

— Отсутствие необходимости значительного дополнительного финансирования. Данный аргумент мы уже рассмотрели чуть выше в связи с критикой главной отговорки в нежелании реализовывать закон. Зачастую этот момент может оказаться важным и интересным для чиновников, но он не должен быть решающим, поскольку отсутствие изменений в материальной базе обеспечения функций органа власти психологически готовит его руководителей и главных отделов-исполнителей к тому, что никаких серьезных изменений в сравнении с прежним порядком работы не предполагается. Кроме того, иногда дополнительные

бюджетные средства могут все же потребоваться. Как мы могли убедиться на примере Калининградской области, довольно нетипичное для большинства регионов отсутствие государственного областного печатного издания привело здесь к существенным пробелам в реализации процедуры опубликования официальной информации. Правда, мы также привели мнения областных экспертов о том, что соответствующие средства при желании могли быть найдены и для этого направления реализации закона.

– Признание открытой власти гражданами. Данный аргумент на практике в основном носит скорее общеполитический характер. Но, как мы уже упоминали, он приобретает весьма прагматический смысл в период переизбрания органов власти, когда это признание граждан находит выражение в количестве бюллетеней. Тем не менее, для людей государственно-мыслящих стратегическое значение этой идеи неоспоримо. Открытость власти, возможность непосредственного общения с нею граждан, несомненно, ведет к формированию культуры демократии и участия, повышает общий уровень политико-правового сознания населения. Точной диагностике эти категории не поддаются, но они всегда хорошо осязаемы, когда имеется возможность сравнивать политический и административный уклад в разных российских регионах и в разных странах. В долгосрочной перспективе только эти обстоятельства могут привести к общей политической и экономической конкурентоспособности региона.

– Развитие внешних связей. Восприимчивость органов власти к современным стандартам публичного управления имеет важнейшее идеологическое значение для развития международных отношений. Узнавание схожей модели государственного властвования современными экономически развитыми странами значительно облегчает работу региона по установлению экономических, политических и культурных связей, что в конкретном выражении также приводит к привлечению инвестиций.

Итак, мы предложили несколько аргументов, которые можно использовать для воздействия на положительную «политическую волю» в отношении принятия и реализации закона о доступе к информации. Использовать их вполне разумно, поскольку ввиду новизны этого опыта для нашей политико-правовой системы, самостоятельная ценность и следствия реализации процедур доступа к информации многим не ясны. Эти аргументы вполне могут употребляться и в приведенном порядке, и в другой последовательности, и в комбинации с другими аргументами.

Однако, благоприятная «политическая воля» не будет иметь никаких последствий в отсутствии практических наработок. Поэтому в алгоритм действий общественного лоббиста закона о доступе к информации в обязательном порядке должны быть включены, по меньшей мере, следующие моменты: проведение прикладного исследования открытости органов власти и социологического опроса, подготовка текста закона о доступе к информации, проведение широкого общественного обсуждения данной инициативы.

Исследование открытости органов власти должно давать представления о том, какие возможности получения информации гражданином существуют и действуют, существуют, но не действуют, и не существуют. Последнее выявляется путем сопоставления действующего законодательства с некой универсальной

условной матрицей возможностей доступа к информации, составленной на основе исследования зарубежного опыта, калининградского закона или других источников. Что касается оценки других приведенных моментов, то вполне возможно, что правовые основы некоторых процедур доступа к информации будут уже иметься в законодательстве. Чтобы составить представление, насколько эти правовые основы достаточны для того, чтобы заработала практика, необходимо провести проверку этих механизмов.

Например, если предполагается, что информацию можно свободно получить на основании письменного запроса, то это легко проверить, направив такие запросы в органы власти. Аналогичная тактика может использоваться в отношении других форм запроса (устного по телефону, по электронной почте и т.п.), а также при проверке реальности процедуры доступа к заседаниям и архивам органов власти. Здесь же необходимо отмечать, какие условия предлагались для реализации той или иной возможности получения информации.

В отношении опубликования официальной информации заведомо можно сказать, что официальная информация будет публиковаться в любом случае. Поэтому реальность этой процедуры доступа к информации выявляется не с точки зрения наличия или отсутствия информации, а с точки зрения ее полноты и достаточности. Образцовый перечень такой достаточной информации будет сильно зависеть от формы опубликования: максимальный – на веб-сайтах органов власти, средний – в аудиовизуальных и печатных СМИ, минимальный – на информационных стендах.

Составление итогового отчета по этим исследованиям со сравнительными таблицами и статистическими выкладками даст уникальный и весьма показательный материал о состоянии прозрачности органов власти, который будет не умозрительным, а веским практическим аргументом в доказательстве необходимости реформирования системы гарантий открытости власти.

Проведение социологического опроса среди граждан также может показать довольно любопытные и наглядные результаты. Перечень вопросов может быть составлен, например, по следующим направлениям: насколько часто граждане обращались за информацией в органы власти и какой ответ получили, из каких источников обычно получают информацию о деятельности органов власти, необходим ли закон о доступе к информации и прочее. Данный опрос может проводиться с учетом профессиональной, половой, возрастной и иной дифференциации. Любопытны, например, данные сопоставления показателей по опросам обычных граждан, предпринимателей, журналистов и чиновников.

Отдельным этапом работы является подготовка закона. Среди основных параметров этой работы можно упомянуть необходимость исчерпывающего анализа действующего законодательства и довольно обширного зарубежного опыта в этом вопросе. В качестве образца для дальнейшей работы можно взять уже известные тексты модельного закона о доступе к информации организации «Артикль XIX», калининградский закон, проекты российских федеральных законов о доступе к информации. Состав рабочей группы юристов должен быть довольно емким, поскольку серьезная работа в рамках большого коллектива будет крайне затруднительной. Однако в обязательном порядке необходимо обеспечить

оценку подготовленного законопроекта в максимально широком кругу авторитетных специалистов, в том числе в кругу специалистов органов власти, после чего следует провести соответствующий учет замечаний.

Наконец, успешная работа над проектом по инициированию принятия закона о доступе к информации неразрывно связана с широким общественным обсуждением результатов прикладного исследования действительного состояния открытости органов власти, социологического опроса, анализа законодательства и самого законопроекта. Помимо очевидного практического эффекта в получении разносторонней критики и оценок в отношении достигнутых результатов, что способно еще более усовершенствовать полученные наработки, чрезвычайно важным следствием является общественный резонанс такого обсуждения. Как убедительно показывает практика, любой новый законодательный опыт не может быть реализован без его соответствующей популяризации, поэтому необходимо обеспечить не единовременное обсуждение, а серию встреч. В связи с этим же обстоятельством, крайне важно, чтобы дискуссия по этому закону перешла в средства массовой информации.

4.2. Направления совершенствования закона о доступе к информации

Хотя калининградский закон о доступе к информации представляет собой некую универсальную регулятивную модель доступа граждан к информации, выработанную на основе продолжительного и тщательного анализа российского законодательства и впитывает в себя наиболее прогрессивные механизмы и идеи зарубежной практики, он может быть лишь только взят за основу в каждом конкретном случае. Пример волгоградского закона о доступе к информации 2003 г., принятого без главы о важнейшей процедуре доступа к информации по запросу, показывает, что непродуманное заимствование даже удачных образцов правового регулирования по существу сводит на нет перспективы построения цельной системы обеспечения прозрачности власти.

Возможности совершенствования модели калининградского закона могут быть связаны с целым рядом направлений. Наиболее заметным для его структуры может оказаться появление новых процедур предоставления информации гражданам.

Опыт реализации калининградского закона показал возможность весьма положительного творчества правоприменителей в отношении оптимизации механизмов предоставления информации. Например, можно вспомнить о любопытной практике распространения отделом информационного обеспечения Калининградской областной думы официальной информации по электронной почте в соответствии со списками рассылки. Появления такой практики стало возможно благодаря тому, что этот отдел фактически совмещает функции отдела по работе с запросами и функции пресс-службы. Рассылка журналистам пресс-релизов, информации о заявлениях депутатов, решениях Думы и др. по существу превратилась в своеобразное абонентское обслуживание. В отношении постоянных пользователей такой общей по характеру официальной информации это более рациональный способ предоставления сведений, нежели ответ на

каждый запрос и направление одной и той же подборки материалов. Поэтому имеет смысл развитие этого опыта в законе путем закрепления механизма организации подписки на такие рассылки со стороны журналистов, общественных организаций, предпринимателей и граждан. Как нам представляется, вопрос о подобной практике логично совместить с регулированием размещения информации на веб-страницах органов власти. Интересна практика многих новостных Интернет-порталов, которые позволяют удаленно оформить подписку на сайте на условной или безусловной основе. Такой опыт может быть вполне приемлем и для абонентского обслуживания постоянных пользователей официальной информацией.

Отдельным направлением развития системы процедур доступа к информации может быть учет местной специфики работы с населением, которая сложилась еще до принятия закона о доступе к информации, оправдала себя и нуждается в поддержке. Так в принятом в 2004 г. законе Новгородской области о доступе к информации появилась процедура предоставления информации в период проведения так называемых информационных дней. По существу информационные дни представляют собой встречи представителей различных органов власти областного и муниципального уровня с трудовыми коллективами, населением тех или местностей. «Команда», составленная из ответственных руководителей и специалистов профильных ведомств области и муниципального образования в среднем раз в квартал осуществляет выезд на места для отчета перед населением, проверки исполнения принятых решений, обсуждения с гражданами разных наиболее волнующих вопросов. Собственно механизм получения информации в период проведения информационных дней является своеобразным гибридом письменного запроса и личной встречи. Коллективные и индивидуальные запросы о предоставлении информации составляются гражданами здесь же на месте после проведения собрания и передаются лично чиновникам. Ответы в соответствии с этой процедурой направляются для ознакомления с ними инициаторов в органы местного самоуправления.

В законопроектах о доступе к информации в настоящее время также появляются и сравнительно новые механизмы. Так, в томском и новосибирском проектах областных законов о доступе к информации проведена процедура получения информации в пунктах коллективного доступа к информации. Это сравнительно новое приобретение законодательства о связи и информатизации было учтено в связи с практикой реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия» и положений Федерального закона «О связи», которые предполагают строительство доступных для граждан своеобразных государственных Интернет-клубов. Потенциал использования возможностей пунктов коллективного доступа к информации для получения информации в целом еще недостаточно ясен, поскольку данный этап целевой программы не закончен и нет исчерпывающей и однозначной информацией о соответствующих успехах. Тем не менее, такая процедура была выделена в самостоятельную главу этих законопроектов в связи с положительной оценкой ее перспектив. В сравнении с обычным Интернет-клубом или частным доступом в сеть Интернет для граждан в законопроектах обеспечена возможность обращаться не только к

веб-сайтам органов власти, но и к специальным приложениям с базами данных, которые намеренно или нет не доступны в открытой сети, возможность пользоваться услугами консультанта по обращению с персональными компьютерами и поиску необходимой информации и другие. Также же в законопроекте реализована гарантия материальной доступности получаемой таким образом информации. В пунктах коллективного доступа к информации оплата копирования на бумажный носитель информации о деятельности органов власти, размещенной в информационных системах общего пользования, не должна превышать себестоимости расходных материалов копирования.

Совершенствование текста закона о доступе к информации в сравнении с калининградским законом образца 2002 г. возможно в направлении учета новейшего законодательства в этой сфере. Прежде всего, общий перечень нуждающейся в обнародовании информации о деятельности органов власти, довольно скромный в калининградской законе, должен быть расширен в соответствии с гораздо более детальным перечнем, предложенным в постановлении Правительства № 98 от 12 февраля 2003 г.

В отсутствие федерального закона о служебной тайне нельзя недооценивать важности пробела в этом вопросе в законе о доступе к информации субъектов РФ. Отсутствие ясных и определенных в законодательстве критериев отнесения информации к служебной тайне является одним из наиболее уязвимых мест всей концептуальной конструкции закона, гарантирующего открытость органов власти. В Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» содержится общий перечень типов информации, которая не может быть отнесена к информации ограниченного доступа к информации. Однако, этого явно недостаточно, поскольку за пределами этого перечня остается широкое пространство для злоупотреблений в ограничении доступа к той информации, которая должна быть принципиально открыта.

В ранних проектах калининградского закона о доступе к информации предлагалось областным органам власти в самом законе определить, какая информация может относиться к служебной тайне государственных органов субъектов РФ. В соответствии с анализом правовой доктрины в этом вопросе была выделена система информации ограниченного доступа к информации, которая может находиться в распоряжении органов власти. Для решения вопроса о государственной тайне, разумеется, содержалась отсылка на федеральное законодательство. Но основы режима конфиденциальной информации органов власти субъектов РФ все же нашли отражение, они прописывались в законе по двум направлениям: информация, содержащая служебную тайну региональных органов власти, и информация, содержащая охраняемую законом тайну других лиц, которая правомерно находится в распоряжении региональных органов власти. Служебной тайной признавались сведения: а) относящиеся исключительно к организационно-техническим правилам внутреннего распорядка работы и обеспечения безопасности работы органа власти; б) содержащиеся в служебной переписке в пределах одного органа власти или между органами власти; в) отражающие конкретное содержание закрытых слушаний и заседаний, а также личную позицию должностного лица при проведении закрытого

совещания или голосования. Что касается второго направления конфиденциальной информации, то к нему относились сведения, относимые федеральным законодательством к тайне частной жизни, коммерческой, профессиональной и иным видам тайн, т.е. здесь, по сути, тоже содержалась отсылка на федеральное законодательство. Однако во всех принятых областных законах данная статья была максимально сокращена и не содержала попытки привести каких-либо критериев ограничения доступа к конфиденциальной информации или хотя бы закрепить некоторые очевидные характеристики правовых режимов соответствующей информации.

Нуждается в более детальном регулировании оплата предоставления информации по запросу. Калининградский опыт пока исключает подобную практику в связи с относительной немногочисленностью и простотой запросов. Оказывается проще предоставлять информацию бесплатно и на неформальной основе, нежели усложнять работу думского отдела, состоящего всего из двух человек, дополнительными условиями. Однако более основательный подход к работе с запросами требует и соответствующего регулирования. В качестве наиболее универсального образца механизма оплаты можно взять модель, предложенную в московском областном законе, который мы подробно описали в п. 2.4. Однако и эта модель довольно бедна с точки зрения учета многих важных принципов и норм, известных зарубежной практике. К примеру, в рамках описания процедуры оплаты можно отразить в законе о доступе к информации: а) принцип бесплатности подачи запроса и его рассмотрения, т.е. возможной оплаты только подготовки ответа; б) принцип установления минимального/максимального бесплатного объема копий документов; в) принцип освобождения от оплаты в зависимости от содержания при предоставлении информации общественной значимости, т.е. информации о персональных данных запрашивающего информацию лица, о нормативных актах, о безопасности жизнедеятельности и т.д.; г) принцип освобождения от оплаты или ее снижения в зависимости от статуса запрашивающего информацию лица, например, в отношении журналистов, вузов, социально необеспеченных граждан и проч. Собственно оплата предоставления информации должна касаться случаев, когда предоставляются значительные объемы копий документов, которые требуют массы расходных материалов, либо когда орган власти не просто копирует документ, а создает для данного гражданина совершенно новый уникальный документ и предоставляет особые интеллектуальные услуги, например, компилирование информации, составление обзора или реферирование, осуществляет экспертную оценку, оказывает консультации о порядке использования информации, осуществляет перевод на другие языки, а также обеспечивает сложные технические услуги, например, тиражирование, предоставление информации на нетрадиционном типе носителя и проч. Стоимостная оценка предоставления подобных услуг по рекомендациям специалистов в области доступа к информации должна избегать таких субъективных критериев как подсчет затраченного служащим времени на выполнение платного запроса.

Следует сказать и о возможности дальнейшего совершенствования положений закона о доступе к информации в части определения оснований отказа в предоставлении информации. Например, в томском и новосибирском проектах закона о доступе к информации была использована конструкция, в которой определялось то или иное основание ограничения доступа к информации и здесь же условие правомерности действия этого основания. Так, были приведены следующие основания и условия: а) в случае если орган власти не располагает и не обязан располагать запрашиваемой информацией, а также не имеет сведений о том, какой орган власти располагает такой информацией, отказ в предоставлении информации правомерен, если к нему приложена справка о составе информационных фондов органа государственной власти и порядке оказания платных информационных услуг; б) в случае, когда запрашиваемая информация отнесена к информации ограниченного доступа, отказ в ее предоставлении правомерен, если к нему приложена копия экспертного решения, в соответствии с которым информация, содержащаяся в документе, отнесена к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну; в) в случае, когда из содержания запроса невозможно достоверно установить предмет запроса, отказ в предоставлении информации правомерен, если в нем содержится описание надлежащего порядка составления письменного запроса и иных способов получения информации (если к запросу не было приложено контактного телефона); г) в случае, когда запрос данного лица по тому же предмету уже находился на рассмотрении соответствующего органа власти, отказ в предоставлении информации является правомерным, если в отказе указаны регистрационные реквизиты и формулировка предмета рассмотренного ранее запроса данного лица.

Среди иных важных идей, которые обогащают содержание калининградской модели регулирования доступа к информации, можно упомянуть предложение скорректировать порядок составления письменного запроса в части исключения из числа указываемых в запросе сведений год рождения, место работы и должность запрашивающего информацию. Действительно, данное требование представляется чрезмерно жестким. Калининградский закон во многих фрагментах излишне тяжеловесен с точки зрения стиля, снабжен усложняющими понимание его содержание внутренними перекрестными ссылками. Это предоставляет большие возможности по совершенствованию юридической техники, которые были уже реализованы, в частности, в новгородском законе о доступе к информации. Перспективным представляется направление по развитию механизмов контроля за исполнением закона, который может осуществляться, например, специализированным уполномоченным по информационным правам. Также в законе о доступе к информации необходимо дальнейшее развитие финансовых гарантий и гарантий, которые обеспечивают популяризацию закона и стимулируют ознакомление граждан с содержанием процедур доступа к информации, находящейся в распоряжении органов власти.

4.3. Реализация закона

Калининградский закон, последовательно и детально описывающий различные процедуры доступа к информации по существу исключает какую-либо неопределенность для конкретных исполнителей закона, служащих, которые по роду своей деятельности обязаны обеспечивать предоставление информации. В этом смысле сложностей в Калининградской области не возникло. Другое дело – полнота реализации закона. По целому ряду направлений доступа к информации существуют серьезные пробелы. Если развитие практики работы по закону о доступе к информации в областной Думе тормозится недостаточным финансированием, то в Администрации проблема состоит не в недостатке ресурсов, а в недостатке желания, которую мы связали с отсутствием так называемой политической воли. В связи с этим имеет смысл сказать несколько слов о том, каким образом можно повлиять на то, чтобы появились «деньги и воля».

Общая финансовая гарантия должна быть отражена в тексте закона в обязательном порядке, и ее отсутствие является очевидным недостатком калининградского закона. Именно поэтому такой пробел был немедленно ликвидирован уже в законе новгородской области, где имеется специальная статья 28 «Финансирование деятельности органов государственной власти области по обеспечению доступа граждан к информации». В соответствии с данной статьей «В областном бюджете ежегодно предусматриваются средства на: 1) опубликование информации о деятельности органов государственной власти области в государственных средствах массовой информации; 2) подготовку и издание официальных справочников и специализированных сборников; 3) установку и обслуживание информационных стендов; 4) информационное и техническое обслуживание информационных систем общего пользования, содержащих информацию о деятельности органов государственной власти области». Аналогичная норма имеется и в проектах томского и новосибирского законов о доступе к информации.

Данное положение гарантирует учет вопроса о расходах по этому направлению при составлении и обсуждении бюджета, но полнота этих средств будет, разумеется, зависеть от того, насколько приоритетным будет сочтено обеспечение доступа к информации в ряду других проблем региона, таких, например, как материальная поддержка социально незащищенных групп населения, модернизация инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства и прочих острейших проблем. На этом фоне вопрос о доступе к информации выглядит более чем факультативным обстоятельством, без которого вполне можно обойтись. Вместе с тем, недостаток средств это не столько проблема состояния экономики, сколько проблема ожиданий в том, какие цели могут быть достигнуты в данных финансовых условиях. Поэтому средств не хватает не только в отдельно взятом регионе и не только в нашей стране, средств не хватает всегда и везде, это их свойство. В связи с этим в механизме определения целей, которые можно достичь, основываясь на имеющихся бюджетных средствах, имеется пространство для отражения любой проблемы, которая представляется насущной. Следовательно, задача выделения средств на закон о доступе к информации

связана с пониманием приоритетов развития, это задача по большей части идеологическая. Иными словами, если в условном рейтинге ценностей доступ к информации повысит свое положение, это повысит и объем выделяемых средств. Развитие популярности проблемы доступа к информации зависит от убедительности перспективы достижения положительных результатов формирования прозрачной власти. Решение с помощью закона о доступе к информации проблемы системной коррупции в органах власти представляется лучшим аргументом для этого, если принять в расчет размах бытовой, административной и политической коррупции в нашей стране. Вызывающая степень коррупционного разложения пресловутой автомобильной инспекции, благодаря которой стало возможным свободное передвижение по стране террористов – это лишь один из эпизодов.

Однако даже выделение в бюджете достаточных средств на закон о доступе к информации, не всегда будет гарантировать, что эти средства будут использованы по назначению и будут израсходованы рационально. Это проблема уже другого рода, более прикладная проблема соблюдения бюджетной дисциплины и обеспечения прозрачности исполнения бюджета. Имеется некоторый парадокс в том, что успешный внешний контроль за бюджетной дисциплиной гарантируется открытостью органов власти, которая является уже следствием реализации закона о доступе к информации. Поэтому, строго говоря, за решение этой проблемы будут ответственны исключительно органы государственного финансового контроля до той поры, пока механизмы закона о доступе к информации не заработают в полную силу, и документы об исполнении бюджета не станут полностью доступны общественности.

Что касается политической воли, то мы много о ней говорили в п. 4.1. в контексте убеждения общественниками руководителей органов власти в том, что такой закон необходимо принять. В Калининградской области закон уже принят, но разговор снова зашел о политической воле. Это связано с тем, что поддержка такой инициативы была осуществлена депутатами Областной думы, которые не только приняли, но и продолжают контролировать исполнение этого закона. Общественная дискуссия по поводу прозрачности власти, которая предшествовала его принятию, очевидно, не возымела должного влияния на представителей Администрации. Наличие закона, наличие специального отдела, наличие необходимых средств не привело по факту к реализации механизмов доступа к информации. Субъективное впечатление, которое у нас сложилось после беседы с представителями Администрации, состоит в том, что о законе, будто случайно забыли. В здании Администрации жизнь по-прежнему течет в соответствии с традиционным укладом местного административного быта. Сложившихся устоев не нарушило и потрясение, которое недавно пережила калининградская областная Администрация в связи с привлечением к ответственности заместителя главы Администрации С.Леонова по громкому коррупционному делу, связанному с распределением квот на перегон автомобилей. Это стало возможным не благодаря закону об открытости, а ввиду эффективной работы правоохранительных органов. Но и после этого очевидная взаимосвязь закона о доступе к информации с решением проблемы коррупции замечена не была, и в настоящее время нет

надежных гарантий того, что ситуация может резко измениться. От повторения подобной ситуации не могут быть застрахованы и другие регионы, ГД будет в дальнейшем реализовываться инициатива с разработкой и принятием закона о доступе к информации.

В целом же, с нашей точки зрения, одним из наиболее верных средств, которые не позволили бы игнорировать важность доступа к информации граждан и решения проблем прозрачности власти, является принятие соответствующего федерального закона. Ранее мы уже обращали внимание на то, какой показательной была динамика принятия региональными и местными администрациями актов по опубликованию официальных сведений на веб-сайтах после принятия постановления Правительства РФ № 98 от 12 февраля 2003 г. Если такую активную и широкую поддержку приобрела лишь небольшая норма подзаконного акта с соответствующей рекомендацией, то какого эффекта можно ожидать при принятии федерального закона о доступе к информации?

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

ЗАКОН КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области

(Принят Калининградской областной Думой третьего созыва 27 июня 2002 года)
(в ред. Закона Калининградской области от 28.10.2002 N 184)

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Цели настоящего Закона

Целями настоящего Закона являются обеспечение открытости деятельности органов государственной власти Калининградской области, информационных механизмов предупреждения и устранения обстоятельств, способствующих злоупотреблениям органов государственной власти и их должностных лиц в Калининградской области.

Статья 2. Сфера действия настоящего Закона

1. Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие при предоставлении информации органами государственной власти Калининградской области.

2. Обязанности по предоставлению информации в соответствии с положениями настоящего Закона возлагаются на органы государственной власти, непосредственно избираемые населением Калининградской области, а также органы государственной власти, формируемые высшими представительными и исполнительными органами государственной власти Калининградской области.

3. Иные органы государственной власти, а также предприятия, учреждения, общественные объединения, средства массовой информации, располагающиеся в Калининградской области, предоставляют информацию о своей деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Учреждения и организации, финансируемые полностью или частично из средств бюджета Калининградской области не вправе ограничивать доступ к информации о порядке расходования соответствующих бюджетных средств.

Статья 3. Открытость как основной принцип доступа к информации

1. Информация о деятельности органов государственной власти Калининградской области является открытой и общедоступной.

2. Всякое ограничение доступа к информации составляет исключение из правила открытости информации и должно быть мотивировано.

Статья 4. Допустимые ограничения доступа к информации

1. Информацией ограниченного доступа в соответствии с законодательством Российской Федерации признается информация, отнесенная к государственной тайне, и конфиденциальная информация.

2. В соответствии с законодательством Российской Федерации не могут относиться к информации ограниченного доступа:

а) законодательные и другие нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус органов государственной власти, государственных и муниципальных организаций,

общественных объединений, а также касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, порядка их реализации;

б) документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасности граждан и населения в целом, безопасного функционирования населенных пунктов и производственных объектов;

в) документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением отнесенных к государственной тайне;

г) документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах органов государственной власти, государственных и муниципальных организаций, общественных объединений, представляющие общественный интерес или необходимые для реализации прав, свобод и обязанностей граждан.

3. Отнесение информации к государственной тайне осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации "О государственной тайне".

4. Отнесение информации к конфиденциальной производится в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Документы и материалы, содержащие сведения, доступ к которым должен быть ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации, представляются в части, не содержащей таких сведений.

6. Решение об отказе в доступе к информации должно быть мотивировано. Отказ в предоставлении доступа к информации в любой из форм, установленных настоящим Законом, должен содержать указание причин, по которым отказано в предоставлении доступа к информации, ссылки на соответствующие нормы законодательства Российской Федерации, дату принятия решения, фамилию и должность принявшего решение лица, а также разъяснения о порядке обжалования решения об отказе. Не может быть отказано в ознакомлении с решением, на основании которого доступ к информации ограничивается.

Статья 5. Способы предоставления информации

1. Основными способами предоставления информации являются:

а) опубликование официальной информации в средствах массовой информации;

б) обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам органов государственной власти;

в) обеспечение доступа к заседаниям органов власти;

г) предоставление документов и материалов заинтересованным лицам на основании их запроса.

2. Органы государственной власти Калининградской области вправе использовать для информирования населения о своей деятельности любые иные способы, не запрещенные законодательством Российской Федерации.

Глава II. ОПУБЛИКОВАНИЕ ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 6. Предоставление официальной информации

1. Официальная информация предоставляется посредством ее опубликования в средствах массовой информации. Дополнительно могут быть предусмотрены иные способы опубликования официальной информации.

2. Органы государственной власти Калининградской области публикуют официальную информацию в учрежденных ими средствах массовой информации, заключают договоры на опубликование нормативной и иной официальной информации с иными средствами массовой информации.

3. Предоставление официальной информации осуществляется посредством опубликования:
- нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан;

- информации об основных текущих решениях органов власти и официальных событиях;
- ежегодных докладов органов государственной власти о результатах работы;
- информационных материалов.

Статья 7. Опубликование правовых актов

Правовые акты органов государственной власти Калининградской области, подлежащие в соответствии с законодательством официальному опубликованию, публикуются в средствах массовой информации с соблюдением установленных для этого порядка и сроков публикации.

Статья 8. Опубликование информации об основных текущих решениях органов власти и официальных событиях

1. Органы государственной власти Калининградской области предоставляют для опубликования в средствах массовой информации официальную информацию относительно:

- вступления в должность или отставки глав органов государственной власти, которые в соответствии с настоящим Законом обязаны предоставлять информацию, а также вступления в должность или отставки руководителей структурных подразделений этих органов;
- принятия бюджета Калининградской области, изменения ставок и порядка уплаты региональных и местных налогов и сборов, в том числе коммунальных и иных платежей;
- принятия правовых актов по управлению имуществом объектами, находящимися в государственной собственности Калининградской области;
- принятия правовых актов, связанных с распределением земельных ресурсов Калининградской области;
- принятия правовых актов, связанных со строительством объектов, находящихся полностью или частично в собственности иностранных юридических лиц;
- заключения международных соглашений органами власти Калининградской области;
- мер, предпринимаемых для ликвидации чрезвычайных происшествий, угрожающих жизни и здоровью людей.

2. Органы государственной власти Калининградской области вправе доводить до сведения общественности иную информацию о текущих решениях и официальных событиях с использованием ресурсов печатных, аудиовизуальных средств массовой информации и других способов массового информирования населения.

Статья 9. Ежегодные доклады органов государственной власти о результатах работы

1. Для ознакомления граждан, проживающих на территории Калининградской области, с результатами работы органов государственной власти области в порядке, установленном законодательством области, обеспечивается подготовка и публикация в средствах массовой информации ежегодных посланий (послание главы администрации (губернатора) Калининградской области к населению Калининградской области, послание главы администрации (губернатора) Калининградской области к Калининградской областной Думе, а также Бюджетное послание).

2. Ежегодные послания отражают динамику произошедших за отчетный период изменений в социально-политической, экономической и культурной сфере, а именно: основные статистические показатели по таким направлениям, как расходование бюджетных средств, источники и объемы налоговых поступлений в областной бюджет и местные бюджеты, объем производства и потребления по отдельным секторам рынка, объем внутренних и внешних инвестиций, борьба с преступностью, здравоохранение, миграция населения, экология области, а также другим важнейшим направлениям деятельности.

3. Представительные и исполнительные органы государственной власти, а также их структурные подразделения вправе готовить и публиковать отдельные доклады о своей деятельности за отчетный период.

Статья 10. Опубликование информационных материалов

1. Органы государственной власти Калининградской области ежегодно публикуют в средствах массовой информации сводные информационные материалы о структуре органов власти и порядке их работы по Калининградской области соответственно. Сводные информационные материалы включают подробное описание структуры органов государственной власти Калининградской области, в том числе их полномочия и предметы ведения, а также фамилии служащих, замещающих руководящие должности, их рабочие телефоны, адреса, режим работы с населением.

2. Органами государственной власти финансируется опубликование официальных информационных материалов в форме справочников (сборников). Помимо информации, указанной в пункте 1 настоящей статьи, официальные справочные издания содержат данные о сфере деятельности, наименованиях и адресах иных государственных органов, в том числе федеральных, располагающихся в Калининградской области, а также общественных объединений, средств массовой информации, юридических консультаций, нотариусов, библиотек, учебных заведений, коммунальных служб и иных организаций, целью деятельности которых является защита прав и законных интересов, обслуживание граждан. Срок, по истечении которого официальные справочные издания переиздаются, рассчитывается исходя из поддержки актуальности содержащейся в них информации. Тираж справочников определяется на основе количества распространяемых за предшествующий период экземпляров. Справочники должны быть доступны для приобретения в пунктах розничной продажи печатных средств массовой информации.

Статья 11. Стимулирование распространения официальной информации в негосударственных средствах массовой информации

1. Органы государственной власти Калининградской области устанавливают правила аккредитации журналистов средств массовой информации, позволяющие обеспечить наибольшую открытость деятельности органов власти для ее публичного обсуждения в средствах массовой информации.

2. Пресс-службы органов власти, а также служащие, ответственные за информационную работу с населением, вправе по собственной инициативе снабжать редакции средств массовой информации сведениями и материалами о деятельности и решениях органов государственной власти Калининградской области.

3. Органы власти предусматривают меры поощрения служащих, активно выступающих в средствах массовой информации с обращениями, выступлениями, официальными разъяснениями позиции органов государственной власти по актуальным вопросам их деятельности.

Глава III. НЕПОСРЕДСТВЕННЫЙ ДОСТУП К ДОКУМЕНТАМ И МАТЕРИАЛАМ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Статья 12. Формы обеспечения непосредственного доступа

Непосредственный доступ к документам и материалам органов государственной власти Калининградской области обеспечивается посредством:

- фондов официальной информации органов власти;
- библиотечных фондов официальной информации;
- баз данных.

Статья 13. Обеспечение доступа общественности к фондам официальной информации органов власти

1. Органы государственной власти, обязанные в соответствии с настоящим Законом предоставлять информацию, формируют общедоступные фонды официальной информации.

2. Доступ к фондам официальной информации органов власти должен быть обеспечен путем непосредственного личного ознакомления с ними граждан в месте расположения соответствующего органа государственной власти.

3. Органы власти, кроме случаев, установленных настоящим Законом, обязаны включать в фонды официальной информации органов государственной власти и обеспечивать доступ к следующим документам и материалам:

- а) опубликованные в соответствии с положениями статьи 7 правовые акты;
- б) правовые акты, информация о которых была опубликована в соответствии с положениями статьи 8 настоящего Закона, и иные неопубликованные правовые акты;
- в) ежегодные доклады органов государственной власти о результатах работы, указанные в статье 9, с прилагаемыми к ним документами и материалами;
- г) протоколы заседаний, предусмотренные статьей 20, а также проекты решений, принимаемых на заседании, и документов и материалов, рассматриваемых на заседаниях.

4. Правовые акты, иные документы и материалы включаются в фонд официальной информации и становятся доступными для ознакомления не позднее чем через неделю со дня их подписания, либо подписания актов, в связи с которыми рассматриваются соответствующие документы и материалы.

5. Для обеспечения сохранности конфиденциальных сведений проводится экспертиза, устанавливающая части документов и материалов, доступ к которым должен быть ограничен. Части документов и материалов, которые не содержат конфиденциальных сведений, должны быть подготовлены для ознакомления и доступны не позднее чем через неделю со дня подписания соответствующего документа. Фамилия и должность эксперта указывается в документе или материале, подготовленном для ознакомления общественности.

6. Для обеспечения доступа к документам и материалам в соответствующем органе власти формируются подшивки для ознакомления, а также подшивки с контрольными экземплярами документов и материалов. Документы и материалы в подшивке располагаются в хронологическом порядке. Не реже, чем раз в месяц, производится опись документов и материалов, составляющих подшивки для ознакомления. Для удобства поиска необходимых документов опись размещается в подшивках. Данные описей подшивок документов и материалов могут объединяться в каталоги.

7. В отношении документов и материалов, составляющих подшивки, предпринимаются меры сохранности. Доступ гражданина к подшивкам для ознакомления может быть обусловлен требованием предоставления паспортных или иных данных. В этом случае запись проводится лицом, отвечающим за сохранность документов и материалов, составляющих подшивки для ознакомления. Подшивки с контрольными экземплярами документов и материалов хранятся в условиях, устраняющих произвольный доступ к ним служащих.

8. Для работы заинтересованных граждан с подшивками оборудуются специальные места с условиями, позволяющими делать выписки из документов и материалов. Граждане вправе снимать копии с документов и материалов, размещенных в подшивках для ознакомления.

Статья 14. Доступ к библиотечным фондам официальной информации

1. В соответствии с законодательством Российской Федерации и настоящим Законом средства массовой информации направляют в соответствующие библиотеки, расположенные на территории Калининградской области, экземпляры каждого выпуска газеты.

2. Органы государственной власти направляют в библиотеки официальные доклады, информационные материалы, официальные справочные издания. Также органы власти, обязанные в соответствии с настоящим Законом предоставлять доступ к информации, вправе направлять в библиотеки иные документы и материалы, которые находятся в их распоряжении.

3. На основе получаемых документов и материалов в библиотеках Калининградской области формируются общедоступные фонды официальной информации.

Статья 15. Доступ к базам данных

1. Органы государственной власти Калининградской области выделяют из бюджета и привлекают дополнительные средства на разработку и поддержку централизованной автоматизированной информационной системы официальной информации Калининградской области, объединяющей базы данных официальной информации органов государственной власти.

2. Система официальной информации должна включать базы данных с полным перечнем и текстами нормативных актов, действующих на территории Калининградской области. Органы государственной власти организуют доступ к электронным версиям документов и материалов, указанным в пункте 3 статьи 13.

3. Система официальной информации должна быть доступна для пользователей глобальных цифровых сетей. Обеспечивается бесплатное ознакомление и бесплатное электронное копирование документов и материалов, содержащихся в централизованной автоматизированной информационной системе официальной информации Калининградской области. Ответственность за достоверность электронных версий документов и иной официальной информации, включенной в централизованную информационную систему официальной информации, несут органы государственной власти.

4. Органы государственной власти вправе на договорной основе привлекать к выполнению запросов на предоставление информации на основе использования баз данных специализированные организации. Ответственность за правильность, исчерпывающий характер предоставляемой специализированной организацией информации и выполнение иных требований настоящего Закона несет ответственное лицо соответствующего органа власти. При отсутствии у специализированной организации запрашиваемых документов и материалов, которые должны быть предоставлены в соответствии с настоящим Законом, предоставление информации по запросу обеспечивает ответственное за это лицо органа государственной власти.

Глава IV. ДОСТУП К ЗАСЕДАНИЯМ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Статья 16. Открытость заседаний

1. Заседания представительных и исполнительных органов государственной власти Калининградской области являются открытыми для общественности, за исключением случаев, предусмотренных в соответствии с законодательством Российской Федерации и Калининградской области.

2. Открытость заседаний гарантируется возможностью присутствия на них заинтересованных граждан, которыми были поданы заявки на участие в соответствующих заседаниях.

Статья 17. Предварительное уведомление общественности о проведении заседаний

1. Представительные и высшие исполнительные органы государственной власти Калининградской области ежемесячно публикуют в средствах массовой информации план проведения заседаний с указанием повестки заседания, а также даты, времени и места его проведения.

2. Органы государственной власти Калининградской области, обязанные в соответствии с настоящим Законом предоставлять информацию, оборудуют в месте своего расположения информационный стенд, на котором не позднее, чем за неделю до дня заседания, размещается информация о его повестке, времени, а также открытом или закрытом режиме проведения. В случае проведения заседания в закрытом режиме на информационном стенде размещается решение, на основании которого ограничивается доступ общественности к заседанию.

Статья 18. Организация посещения заседаний

1. Для организации посещения заседаний заинтересованными гражданами каждый обязанный предоставлять информацию орган власти ведет запись желающих присутствовать на соответствующем заседании. Запись информации о посетителе является основанием для доступа к заседанию. Запись должна включать фамилию, имя, отчество, год рождения, место работы и должность желающего присутствовать на заседании. Предоставление иных данных не является для гражданина обязательным.

2. В зале проведения заседаний оборудуются места для посетителей. Количество мест для посетителей рассчитывается, исходя из количества записавшихся, но общее число мест не должно быть менее пяти на заседаниях исполнительных органов государственной власти и менее десяти на заседаниях представительных органов государственной власти. При исчерпании количественного лимита посетителей и неявке кого-либо из них, приоритет посещения заседаний имеют, во-первых, граждане, прав и свобод которых может непосредственно коснуться принимаемое на заседании решение, во-вторых, граждане, не присутствовавшие ранее на заседаниях данного органа власти или не присутствовавшие дольше других записавшихся, в-третьих, записавшиеся на посещение заседания раньше остальных.

3. Органы власти вправе дополнительно организовывать доступ к заседаниям посредством прямой трансляции сигнала на телеприемники, размещенные в иных помещениях, находящихся в месте расположения соответствующего органа власти.

Статья 19. Порядок проведения заседаний с участием посетителей

1. Правила поведения присутствующих на заседании посетителей оговаривается в регламенте работы соответствующего органа власти. При нарушении установленных правил присутствия на заседании председательствующий делает замечание нарушителю, а при повторном нарушении выводит его из зала заседания.

2. Присутствующие на заседании посетители вправе делать записи, а с предварительного разрешения председательствующего также проводить фотосъемку, аудио- и видеозапись.

Статья 20. Ведение протоколов заседаний

1. На каждом заседании органа власти, обязанного в соответствии с настоящим Законом представлять информацию, ведется протокол заседания. Протокол заседания подписывается соответствующим должностным лицом по окончании заседания.

2. В протоколе заседания в обязательном порядке должна быть отражена следующая информация:

- фамилия председательствующего на заседании и его заместителей;
- фамилии и должности служащих, присутствующих на заседании исполнительного органа власти;
- номинальное число и действительное число присутствующих членов представительного органа власти;
- основные вопросы повестки дня заседания;
- фамилии докладчиков и основные тезисы их докладов (за исключением законодательного (представительного) органа государственной власти области); (в ред. Закона Калининградской области от 28.10.2002 N 184)
- решение, вынесенное по каждому из вопросов повестки дня заседания;
- дата проведения заседания, время его начала и окончания;
- фамилия и должность служащего, составившего протокол заседания, а также отметка председательствующего или его заместителя о визировании протокола.

3. В протоколы заседаний по решению членов соответствующего органа власти могут быть также включены другие данные. Присутствующие на заседании члены органа власти вправе настаивать на включении в протокол дополнительных сведений по существу рассматриваемых вопросов или по процедуре проведения заседания. Решение о включении в протокол заседания таких сведений принимает председательствующий.

4. В дополнение к протоколам органы власти вправе вести стенограмму, а также теле-, видео- или аудиозапись заседания.

Глава V. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ДОКУМЕНТОВ И МАТЕРИАЛОВ НА ОСНОВАНИИ ЗАПРОСА

Статья 21. Формы удовлетворения запросов об информации

1. Запросы об информации могут быть адресованы органам государственной власти в форме:

- а) личного устного обращения;
- б) обращения по справочному телефону соответствующего органа власти;
- в) письменного запроса, доставляемого по почте или путем личной передачи письменного запроса;
- г) текстовых сообщений, передаваемых по каналам связи (электронная почта, факс).

2. По общему правилу, ответ на запрос удовлетворяется в форме, в которой был адресован запрос.

Статья 22. Устное обращение о предоставлении информации

1. При личном устном обращении заинтересованного лица за получением информации или обращении по телефону соответствующая информация предоставляется в устной форме, если заинтересованное лицо против этого не возражает.

2. В случае, если устный ответ на запрос не носит исчерпывающего для гражданина характера, ему разъясняется порядок направления запросов в иных формах, а также другие способы получения информации в соответствии с положениями настоящего Закона.

3. В устной форме органами государственной власти предоставляются краткие справки, устраняющие необходимость направлять письменные запросы на предоставление информации. Ответственные за предоставление информации лица не обязаны устно консультировать граждан по вопросам, составляющим предмет запроса.

Статья 23. Письменный запрос на предоставление информации

1. Органы государственной власти обязаны в соответствии с письменным запросом заинтересованных лиц, находящихся на территории Калининградской области, предоставлять документы и материалы, перечисленные в пункте 3 статьи 13.

2. Органы государственной власти вправе предоставлять по запросу заинтересованных лиц иную информацию, находящуюся в их распоряжении.

Статья 24. Порядок составления и направления письменного запроса

1. Запрос на предоставление информации составляется заинтересованным в получении ответа лицом. Запрос не должен по объему превышать одной страницы машинописного текста.

2. В обязательном порядке в запросе указываются:

- а) наименование органа и (или) фамилия должностного лица органа государственной власти, являющегося получателем запроса;
- б) фамилия, имя, отчество, год рождения, место работы и должность запрашивающего информацию;
- в) предмет запроса, сформулированный таким образом, который позволяет однозначно судить о том, какого рода информация должна быть предоставлена;
- г) почтовый адрес заявителя.

3. Требование включения в запрос иных данных, кроме перечисленных в пункте 2 настоящей статьи, не обязательно для запрашивающего информацию. Направляющее запрос лицо не обязано мотивировать причину своего запроса. Лицо, запрашивающее информацию, вправе включить в запрос номер контактного телефона, а также иную информацию, которая, по его мнению, может способствовать выполнению запроса.

4. Органы государственной власти вправе разрабатывать формы типовых бланков запросов на предоставление информации. Обеспечивается доступность таких бланков в местах расположения органов государственной власти и в отделениях связи Калининградской области. На обратной стороне бланка запроса на предоставление информации может содержаться разъяснение порядка заполнения бланка, а также сроков, порядка получения и оплаты предоставления информации.

5. При формулировании предмета запроса не требуется точного указания всех реквизитов необходимых документов или материалов. Ответственное за подготовку ответа лицо вправе по собственной инициативе уточнить предмет запроса по включенному в запрос на предоставление информации контактному телефону.

6. Запрос на предоставление информации может быть отправлен гражданином по почте, лично передан в соответствующий орган власти.

Статья 25. Порядок рассмотрения и удовлетворения письменного запроса

1. Каждый запрос на предоставление информации, полученный органом государственной власти в письменной форме, регистрируется с указанием даты получения запроса, данных о направившем запрос лице, краткой формулировки предмета запроса, фамилии и должности ответственного за подготовку ответа лица, мотивировки отказа в предоставлении информации при его наличии, размера оплаты подготовки ответа на запрос при необходимости оплаты, данных о пересылке запроса в другой орган власти, даты отправки ответа составившему запрос лицу, а также иных данных, отражающих основные этапы подготовки ответа на запрос.

2. Запрос на получение информации после регистрации направляется ответственному за подготовку ответа лицу. Ответственное лицо производит поиск необходимых документов и материалов, их копирование и формирование комплекта документов для ответа.

3. Ответ на письменный запрос о предоставлении информации должен носить исчерпывающий характер, исключающий необходимость повторного обращения заинтересованного лица по тому же предмету запроса. Исполнитель запроса не обязан при этом консультировать заинтересованное в предоставлении информации лицо о порядке применения требуемых документов и материалов.

4. Ответ на запрос должен содержать:

а) справку ответственного лица о выполнении запроса, включающую краткую формулировку предмета запроса, перечень предоставляемых документов и материалов, фамилию и должность исполнителя запроса, дату отправки ответа на запрос в почтовое отделение;

б) тексты предоставляемых документов и материалов, либо справки о них или части текстов документов и материалов, если такие справки или части содержат исчерпывающую для удовлетворения запроса информацию и их предоставление взамен текстов документов и материалов однозначно допустимо в соответствии с характером запроса;

в) типовое бесплатное приложение, содержащее перечень информационных услуг, предоставляемых органом государственной власти на основании настоящего Закона, прейскурант стоимости расходных материалов и информационных услуг, а также перечень наименований и контактных данных основных органов власти и организаций, находящихся в районе населенного пункта, в котором проживает направившее запрос лицо, и осуществляющих защиту прав граждан, их информационно-справочное и библиотечное обслуживание и предоставление информации на основании настоящего Закона.

Статья 26. Дополнительные гарантии получения информации

1. В случае, если органы государственной власти не располагают и не обязаны располагать в соответствии с настоящим Законом запрашиваемыми документами и материалами, в ответ на запрос включается соответствующая справка, составленная по правилам, установленным подпунктом "а" пункта 4 статьи 25, а также бесплатное приложение, указанное в подпункте "в" пункта 4 статьи 25 настоящего Закона.

2. Положения пункта 1 настоящей статьи не распространяются на случаи, когда запрашиваемыми документами и материалами обязан располагать иной орган государственной власти, предоставляющий информацию на основании настоящего Закона. В этом случае запрос заинтересованного лица пересылается в соответствующий орган государственной власти, который обязан ответить на данный запрос. Если в запросе указан номер контактного телефона или данные об ином средстве связи, исполнитель запроса сообщает о пересылке запроса лицу, запрашивающему информацию.

3. Если запрашиваемые документы и материалы были опубликованы в средствах массовой информации, исполнитель запроса вправе в ответе дать отсылку к соответствующему средству массовой информации. При этом в ответе на запрос помимо обязательных документов, предоставляемых в соответствии с подпунктами "а" и "в" пункта 4 статьи 25 настоящего Закона, в обязательном порядке указываются реквизиты соответствующего выпуска средства массовой информации.

Статья 27. Расходы, связанные с предоставлением информации

1. Подготовка ответов на запросы граждан осуществляется органами государственной власти бесплатно, за исключением случаев, установленных пунктом 3 настоящей статьи.

2. Лицо, направляющее письменный запрос на предоставление информации, оплачивает наложенным платежом почтовые услуги по доставке ответа на запрос.

3. Для запросов на предоставление информации, которые требуют копирования документов и материалов или их частей в объеме, превышающем 10 страниц, предусматривается оплата предоставления соответствующих копировальных услуг. Прейскурант стоимости копировальных услуг утверждается руководством органов государственной власти и не превышает их себестоимости.

4. Органы государственной власти вправе освобождать от оплаты за предоставление информации лиц, относящихся к социально незащищенным категориям населения (инвалиды, пенсионеры, официально признанные безработные).

Статья 28. Сроки рассмотрения письменных запросов

1. Подготовка ответа на запрос осуществляется в течение двухнедельного срока.

2. Исчисление срока для ответа на запрос начинается с момента получения запроса в соответствующем органе государственной власти и завершается в момент передачи соответствующим органом власти ответа на запрос в отделение почтовой связи.

3. Если в соответствии с требованиями настоящего Закона запрос нуждается в пересылке в другой орган государственной власти, исчисление срока для ответа на запрос начинается с момента получения запроса в органе власти, обязанном предоставить информацию в соответствии с настоящим Законом.

4. Если в течение двухнедельного срока ответ на запрос не может быть подготовлен, об этом доводится до сведения лица, направившего запрос, с указанием причины отсрочки. Период отсрочки не может превышать недельного срока.

Статья 29. Основания отказа в предоставлении информации по запросу

1. В предоставлении информации по запросу может быть отказано при наличии следующих оснований:

а) запрашиваемые сведения содержатся в частях документов или материалов, которые на основании соответствующих нормативных правовых актов Российской Федерации и положений настоящего Закона отнесены к категории информации секретного или конфиденциального характера;

б) запрос составлен с нарушением требований, предусмотренных в статье 24 настоящего Закона;

в) запрос данного лица по тому же предмету уже находился на рассмотрении соответствующего органа власти;

г) орган государственной власти не располагает и не обязан в соответствии с требованиями настоящего Закона располагать соответствующими документами и материалами.

2. Отказ в предоставлении информации должен содержать следующие сведения:

а) мотивировку с указанием конкретных ссылок на нормы законодательства, на основании которых отказано в предоставлении информации;

б) заключение специалиста, в соответствии с которым документ признан содержащим секретные или конфиденциальные сведения;

г) материалы, предоставление которых требуется в соответствии с подпунктами "а" и "в" пункта 4 статьи 25 настоящего Закона;

д) описание допустимых законодательством Российской Федерации способов и порядка обжалования отказа в предоставлении информации.

Статья 30. Запросы о предоставлении информации в форме текстовых сообщений, передаваемых по каналам связи

1. Запросы, полученные в форме текстовых сообщений, передаваемых по каналам связи, удовлетворяются посредством направления в соответствующей форме документов и материалов, указанных в пункте 3 статьи 13, если это позволяет соответствующие технические возможности органа власти.

2. В случае, если запрос получен по электронной почте, ответ на запрос направляется на обратный адрес электронной почты запрашивающего информацию лица. Если запрашиваемых документов не существует в электронном варианте, в ответе указывается порядок получения информации по запросу в иных формах и другими способами получения информации в соответствии с положениями настоящего Закона. К ответу на запрос могут прилагаться файлы с запрашиваемыми документами, либо могут указываться конкретные ссылки на электронные версии доступных в глобальных сетях документов и материалов, если за достоверность этих электронных версий органы государственной власти несут ответственность.

3. Если запрос на предоставление информации получен по факсу, ответ на него может быть также отправлен по факсу, если этому не препятствует объем требуемых для удовлетворения запроса документов и материалов. В ином случае в ответе указывается порядок получения информации по запросу в иных формах и другими способами получения информации в соответствии с положениями настоящего Закона.

4. Регистрация и подготовка ответов на запросы, получаемые по электронной почте или по факсу, осуществляется в порядке, предусмотренном для письменных запросов.

Статья 31. Доклад о выполнении запросов на предоставление информации

1. Ответственное за предоставление информации лицо ежегодно готовит доклад руководителю соответствующего органа государственной власти о результатах работы над предоставлением информации за отчетный период.

2. Каждый гражданин вправе ознакомиться с докладом в порядке, предусмотренном для ознакомления с протоколами заседаний органов государственной власти.

Глава VI. ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ НАСТОЯЩЕГО ЗАКОНА

Статья 32. Организационные гарантии органов государственной власти

1. Органы государственной власти создают в своем составе структурные подразделения и назначают ответственных лиц, на которых возлагаются обязанности по непосредственному обеспечению предоставления информации органов государственной власти населению Калининградской области.

2. Органы государственной власти организуют возможность получения гражданами по телефону кратких бесплатных справок относительно порядка реализации положений настоящего Закона, в том числе относительно уточнения предмета запросов на предоставление

информации, режима работы должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, порядка ознакомления с фондами официальной информации органов власти.

Статья 33. Информирование общественности о реализации настоящего Закона

1. Органы государственной власти проводят с помощью средств массовой информации разъяснительную работу среди населения Калининградской области о порядке реализации предоставляемых Законом возможностей получения информации.

2. В средствах массовой информации ежегодно публикуются подготовленные соответствующими органами государственной власти доклады о результатах выполнения требований настоящего Закона.

Статья 34. Обжалование отказа в предоставлении информации

1. Отказ ответственного лица в предоставлении информации может быть обжалован вышестоящему должностному лицу.

2. На действия и решения ответственного лица, нарушающие требования настоящего Закона, может быть подана жалоба Уполномоченному по правам человека в Калининградской области.

3. Отказ в предоставлении информации может быть обжалован в судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 35. Ответственность за нарушение обязанностей по предоставлению информации

1. Лица, виновные в невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей по предоставлению информации, привлекаются в соответствии с законодательством Российской Федерации к уголовной, административной и гражданской ответственности.

2. Невыполнение или ненадлежащее выполнение лицами, ответственными за организацию и осуществление непосредственного предоставления информации, своих обязанностей влечет наложение на них органами государственной власти дисциплинарной или материальной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Глава VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 36. Вступление в силу настоящего Закона

1. Рекомендовать органам местного самоуправления учитывать положения настоящего Закона в своих нормативных актах, а также уставах муниципальных образований.

2. Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

3. Регламенты работы и иные правовые акты органов государственной власти Калининградской области должны быть приведены в соответствие с настоящим Законом в течение одного месяца.

Глава администрации (губернатор)
Калининградской области
В.Г. Егоров
6 июля 2002 г.
N 164
г. Калининград

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

Проект

Вносится Правительством Российской Федерации

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Настоящий Федеральный закон определяет порядок реализации государственными органами и органами местного самоуправления функций по обеспечению доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, устанавливает условия и порядок получения гражданами и организациями информации о деятельности государственных органов и общие условия и порядок получения гражданами и организациями информации о деятельности органов местного самоуправления, служит целям обеспечения доступности информации для граждан и осуществления общественного контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления.

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона

Определения и термины, используемые в тексте настоящего федерального закона, даются в значениях, установленных федеральными законами «Об информации, информатизации и защите информации» и «Об электронной цифровой подписи».

К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся сведения о фактах, событиях, явлениях, процессах, происходящих в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и в их сферах ведения, а также сведения о руководителях и иных должностных лицах государственных органов и органов местного самоуправления.

Источниками получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются соответственно государственные и муниципальные информационные ресурсы.

Действие настоящего Федерального закона распространяется:

на отношения государственных органов, под которыми в тексте настоящего Федерального закона понимаются органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, образуемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и органов местного

самоуправления с гражданами и организациями, возникающие в процессе поиска и получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; на отношения, возникающие в процессе поиска, получения и обмена информацией между государственными органами, органами местного самоуправления, если иное не установлено федеральным законом.

Действие настоящего Федерального закона не распространяется:

на отношения, возникающие в сфере получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления редакциями средств массовой информации, если доступ к информации осуществляется способом, не предусмотренным настоящим Федеральным законом;

на отношения, возникающие в сфере получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, находящейся в архивах.

Доступ к информации о деятельности органов законодательной власти, судов, органов внутренних дел, налоговых и таможенных органов, органов прокуратуры, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, органов обеспечения безопасности осуществляется в порядке и на условиях, установленных настоящим Федеральным законом, с учетом особенностей, установленных для этих органов другими федеральными законами.

Порядок доступа граждан к персональным данным о себе и организаций к информации о них регулируется иными федеральными законами.

Статья 2. Законодательство о праве на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Законодательство о праве на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и регулируется международными договорами Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления издают нормативные правовые акты по вопросам доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в пределах полномочий, установленных настоящим Федеральным законом.

Статья 3. Основные принципы реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Основными принципами реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются:

открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

своевременность, достоверность и полнота информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

обеспечение информационной безопасности личности, общества и государства при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

законность поиска, получения и передачи информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

соблюдение прав и законных интересов третьих лиц при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Статья 4. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления с ограниченным доступом

1. Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном законодательством Российской Федерации порядке к государственной тайне или к конфиденциальной информации.

2. Категории сведений о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, относимых к конфиденциальной информации, а также порядок отнесения сведений о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления к конфиденциальной информации и разрешения споров между пользователями (потребителями) информации и государственными органами, связанных с законностью и обоснованностью отнесения сведений о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления к конфиденциальной информации, устанавливается федеральным законом.

Статья 5. Способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивается путем:

обнародования (опубликования) государственными органами информации о своей деятельности в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

обнародования (опубликования) органами местного самоуправления информации о своей деятельности в случаях, установленных законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в информационных системах общего пользования;

размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в общественно доступных местах (на стендах и досках объявлений и т.п.);

ознакомления пользователей (потребителей) информации с документами государственных органов и органов местного самоуправления;

обеспечения доступа пользователей (потребителей) информации на заседания государственных органов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

обеспечения доступа пользователей (потребителей) информации на заседания органов местного самоуправления в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

получения пользователями (потребителями) информации информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу.

Статья 6. Форма предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

1. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предоставляется в устной или письменной форме, включая электронную форму.

Предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в аудио-, видео- и иных формах производится в случаях и порядке, установленных иными федеральными законами.

2. Форма предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу пользователя (потребителя) информации определяется в соответствии с настоящим Федеральным законом и указывается в запросе.

В случае невозможности предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в форме, указанной в запросе, информация предоставляется в иной форме, предусмотренной настоящим Федеральным законом.

3. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, запрошенная пользователем (потребителем) информации в устной форме, предоставляется в устной форме путем получения информации по телефону справочной службы государственного органа или органа местного самоуправления либо непосредственно путем получения информации у лиц (подразделения), уполномоченных государственным органом или органом местного самоуправления на ее предоставление.

К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предоставляемой в устной форме, относится информация о режиме работы, об уполномоченных должностных лицах государственных органов и органов местного самоуправления, о телефонах справочных служб государственных органов и органов местного самоуправления и о порядке обращения пользователя (потребителя) информации с запросом в государственный орган или орган местного самоуправления.

4. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может быть передана посредством факсимильной связи.

5. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предоставляется в электронной форме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 7. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обязательная для размещения в информационных системах общего пользования

1. На основании Перечня информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования, установленного настоящим Федеральным законом, утверждаются перечни информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в порядке, установленном настоящей статьей.

2. Перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования не ограничивает право государственных органов и органов местного самоуправления устанавливать состав дополнительной информации, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования.

3. Размещение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления должно осуществляться в сроки, обеспечивающие своевременность реализации и защиты пользователями (потребителями) информации своих прав, свобод и законных интересов.

4. Перечень информации о деятельности органа законодательной власти, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования, включая периодичность, способы и формы ее размещения, утверждается органом законодательной власти.

5. Перечень информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент Российской Федерации, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования, включая периодичность, способы и формы ее размещения, утверждается Президентом Российской Федерации.

Перечень информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования, включая периодичность, способы и формы ее размещения, утверждается Правительством Российской Федерации.

6. Перечень информации о деятельности иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией Российской Федерации, обязательной для размещения в

информационных системах общего пользования, включая периодичность, способы и формы ее размещения, утверждается указанными государственными органами.

7. Перечень информации о деятельности органов местного самоуправления, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования, включая периодичность, способы и формы ее размещения, утверждается органами местного самоуправления.

8. Права пользователя (потребителя) информации на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не могут быть ограничены исключительно на том основании, что сведения не включены в перечни информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования.

9. Состав информации о деятельности и решениях судов, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования, определяется законодательством Российской Федерации.

Статья 8. Перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования

1. Нормативные и иные правовые акты, изданные или принятые государственными органами и органами местного самоуправления, включая:

сведения о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты;
сведения о признании утратившими силу нормативных правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления;
сведения о решениях судов о признании недействующими актов государственных органов и органов местного самоуправления;
сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов государственных органов в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

2. Порядок деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, подведомственных им организаций по обеспечению реализации определенных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

3. Обзоры обращений граждан и организаций, поступивших в государственные органы и органы местного самоуправления, обобщенная информация о результатах рассмотрения таких обращений и принятых мерах.

4. Сведения об уполномоченных структурных подразделениях и должностных лицах государственных органов и их территориальных органов, органов местного самоуправления, предоставляющих информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в устной форме.

5. Перечни информационных систем общего пользования, банков данных, реестров, регистров, находящихся в ведении государственных органов, их территориальных органов, органов местного самоуправления, подведомственных им организаций, а также перечни информационных ресурсов и услуг, предоставляемых гражданам и организациям.

6. Сведения об организациях, которым в установленном порядке переданы государственные или муниципальные заказы на выполнение работ по обеспечению технического сопровождения функций, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (наименование организации, почтовый и юридический адрес, номер телефона и номер факса, адрес электронной почты).

7. Сведения об официальных визитах и рабочих поездках руководителей и официальных делегаций государственных органов и органов местного самоуправления.

8. Сведения об официальных мероприятиях, организуемых государственными органами и их территориальными органами, органами местного самоуправления (заседания, встречи, брифинги, коллегии, семинары, «круглые столы» и др.).

9. Сведения о решениях, принятых на официальных мероприятиях, организуемых государственными органами и их территориальными органами, органами местного самоуправления, их исполнении.

10. Сведения о планах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

11. Тексты официальных заявлений и выступлений руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их территориальных органов, органов местного самоуправления.

12. Сведения о нормотворческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе:

тексты проектов федеральных законов, внесенных в установленном порядке государственными органами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

тексты проектов нормативных правовых актов, внесенных в установленном порядке государственными органами и органами местного самоуправления в органы законодательной власти, представительные органы местного самоуправления;

тексты проектов актов, принятых органами законодательной власти Российской Федерации, органами законодательной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами местного самоуправления в каждом чтении.

13. Сведения о проектах нормативных правовых актов, целевых и иных программ, концессий, разрабатываемых государственными органами и органами местного самоуправления.

14. Сведения о целевых и иных программах, заказчиками или исполнителями которых являются государственные органы и органы местного самоуправления (наименование, цели и основные задачи, заказчики и головные исполнители программ, сроки и ожидаемые результаты реализации, объем финансирования), ходе их реализации.

15. Сведения об исполнении бюджетов государственными органами и органами местного самоуправления.

16. Сведения о расходовании средств иностранной технической помощи (содействия) по проектам и мероприятиям, осуществляемым с участием государственных органов и органов местного самоуправления.

17. Аналитические доклады, отчеты о работе, обзоры информационного характера о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, направленные другим государственным органам или органам местного самоуправления.

18. Сведения об основных показателях, характеризующих ситуацию и динамику развития сфер, входящих в компетенцию государственных органов и органов местного самоуправления.

19. Прогнозы, подготовленные государственными органами и органами местного самоуправления.

20. Официальная статистическая информация, собранная и обработанная государственными органами и их территориальными органами, органами местного самоуправления.

21. Сведения об открытых конкурсах, аукционах, тендерах, экспертизах и других мероприятиях, проводимых государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления, а также подведомственными им организациями, включая:

условия их проведения;
порядок участия в них физических и юридических лиц;
составы конкурсных комиссий, создаваемых государственными органами и их территориальными органами, органами местного самоуправления, а также подведомственными им организациями для проведения конкурсов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд;
протоколы заседаний конкурсных комиссий;
порядок обжалования решений, принятых государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления, подведомственными им организациями.

22. Формы заявлений, установленные законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами государственных органов и органов местного самоуправления, принимаемых к рассмотрению государственными органами и их территориальными органами, органами местного самоуправления.

23. Сведения о результатах проверок, проведенных государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления, подведомственными им организациями в пределах их компетенции и проверок, проведенных в государственных органах, их территориальных органах, органах местного самоуправления, подведомственных им организациях.

24. Сведения о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них, а также иные сведения, подлежащие доведению государственными органами и органами местного самоуправления до граждан и организаций в соответствии с федеральными законами.

25. Перечень и существенные условия договоров гражданско-правового характера, заключенных государственными органами и органами местного самоуправления с организациями.

26. Сведения о международных договорах и соглашениях, в реализации которых принимают участие государственные органы и органы местного самоуправления.

27. Сведения о поступлении граждан на государственную и муниципальную службу: порядок поступления граждан на государственную и муниципальную службу; перечень имеющихся вакантных государственных должностей государственной службы, муниципальных должностей муниципальной службы;

квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, муниципальных должностей муниципальной службы;

условия и результаты конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, муниципальных должностей муниципальной службы.

28. Сведения о взаимодействии государственных органов, их территориальных органов, органов местного самоуправления, подведомственных им организаций с иными государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, политическими партиями, профессиональными союзами и другими организациями, в том числе международными.

29. Сведения о руководителях государственных органов, их структурных подразделений, зарубежных представительств, территориальных органов, органов местного самоуправления, подведомственных им организаций (фамилии, имена и отчества, биографические данные - по согласованию с указанными лицами).

30. Сведения о депутатах государственных органов законодательной власти, представительных органов местного самоуправления (фамилии, имена и отчества, биографические данные - по согласованию с указанными лицами).

31. Структура государственного органа и органа местного самоуправления, сведения о задачах и функциях их структурных подразделений, почтовые адреса, телефоны справочных служб и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.) государственных органов и органов местного самоуправления, их структурных подразделений и территориальных органов, численность их работников и размер фонда оплаты труда.

32. Сведения об организациях, подведомственных государственным органам и органам местного самоуправления: перечень организаций, их почтовые и юридические адреса, телефоны; описание выполняемых ими задач и функций, сведения об их создании, реорганизации и ликвидации, численность их работников, основные показатели деятельности, размер фонда оплаты труда.

33. Телефоны и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.) подразделений по работе с обращениями граждан и организаций государственных органов, их территориальных органов, органов местного самоуправления, подведомственных им организаций, сведения о порядке работы этих подразделений.

34. Перечень зарубежных представительств государственных органов, их почтовые и юридические адреса, телефоны.

35. Перечень международных организаций, в деятельности которых принимают участие государственные органы и их территориальные органы, органы местного самоуправления.

36. Сведения об участии государственных органов в реализации международных договоров Российской Федерации, межведомственных международных договоров и программ международного сотрудничества.

37. Регистры входящих и исходящих документов в государственных органах и органах местного самоуправления.

Порядок ведения регистров входящих и исходящих документов устанавливается законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА II. ПОРЯДОК РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья 9. Права и обязанности пользователя (потребителя) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Пользователь (потребитель) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления имеет право:

получать полную и достоверную информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

отказаться от получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

обжаловать в установленном порядке правовые акты и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушивших право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и установленный порядок его реализации;

требовать возмещения ущерба, вызванного нарушением его права на предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Пользователь (потребитель) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления обязан:

предоставлять реквизиты или иные характеристики запрашиваемой информации, необходимые для выполнения запроса;

предоставлять достоверные персональные данные о себе в случае, если запрашивается информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, касающаяся непосредственно прав, свобод и законных интересов пользователя (потребителя) информации, необходимые для выполнения запроса, и своевременно информировать государственные органы и органы местного самоуправления об их изменении, если иное не установлено настоящим Федеральным законом;

соблюдать порядок и условия доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

оплачивать предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, установленных настоящим Федеральным законом.

Статья 10. Права и обязанности государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц по обеспечению доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

1. Государственные органы и органы местного самоуправления, их должностные лица имеют право:

уточнять содержание запроса;

отказать в предоставлении информации о своей деятельности в случаях, установленных настоящим Федеральным законом;

размещать государственные или муниципальные заказы на выполнение работ по обеспечению технического сопровождения функций, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Государственные органы и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны:

обеспечивать достоверность предоставляемой информации, защиту от искажений и несанкционированного доступа с использованием средств защиты информации в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации;

обеспечивать полноту предоставляемой информации, соблюдение установленных сроков и условий ее предоставления;

изымать из предоставляемой информации информацию с ограниченным доступом;

создавать организационно-технические и другие условия, необходимые для реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

обеспечивать размещение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления способами, установленными настоящим Федеральным законом;

создавать информационные системы общего пользования для обслуживания пользователей (потребителей) информации;

в течение установленного срока хранить нормативные правовые акты государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, правопреемниками которых они являются, вести их реестр;

обеспечивать гласность перечней, установленных настоящим Федеральным законом, прейскурантов информации, предоставляемой за плату;

обеспечивать возможность доступа лиц с ограниченными возможностями (слепые) к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Статья 11. Организация доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

1. Для организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления структурные подразделения или уполномоченные должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления наделяются в установленном порядке соответствующими функциями.

Права, обязанности, ответственность уполномоченных подразделений государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, осуществляющих деятельность по реализации данной функции, устанавливаются положениями об этих подразделениях и должностными инструкциями, утверждаемыми в установленном порядке.

2. Государственные органы вправе размещать государственные заказы на выполнение работ по обеспечению технического сопровождения функций, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Органы местного самоуправления вправе размещать муниципальные заказы на выполнение работ по обеспечению технического сопровождения функций, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны в случае размещения государственных или муниципальных заказов на выполнение работ по обеспечению технического сопровождения функций, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обеспечить гарантии сохранения условий предоставления пользователям (потребителям) информации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

3. Права, обязанности и ответственность организаций, которым в установленном порядке переданы государственные или муниципальные заказы на выполнение работ по обеспечению технического сопровождения функций, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, устанавливаются государственными или муниципальными контрактами.

Статья 12. Организация доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, находящейся в автоматизированных информационных системах общего пользования

Для обеспечения права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, находящейся в автоматизированных информационных системах общего пользования, государственные органы и органы местного самоуправления:

подключают информационные системы к сети Интернет и размещают информацию на своих официальных сайтах для неограниченного доступа лиц, подключенных к данной сети, обеспечивают регулярное и систематическое обновление информации;

выделяют адреса электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации по сети Интернет;

создают пункты подключения к информационным системам общего пользования в местах, доступных для пользователей (потребителей) информации (в помещениях государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, почтовых отделений и других местах, определенных законодательством субъектов Российской Федерации);

публикуют перечень информационных систем общего пользования, баз данных, действующих в государственных органах и органах местного самоуправления, их территориальных органах и подведомственных организациях, с указанием способа и условий доступа к этим системам;

принимают меры по защите информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в информационных системах общего пользования, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

несут ответственность за содержание, искажение и полноту информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в информационных системах общего пользования.

Статья 13. Запрос на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

1. Запрос на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления представляет собой обращение пользователя (потребителя) информации о предоставлении ему информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

2. Запрос на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления должен содержать:

реквизиты документа: наименование, номер и дату (пользователь (потребитель) информации вправе не указывать реквизиты запрашиваемого документа) или иные характеристики запрашиваемой информации, необходимые и достаточные для ее поиска;

для граждан: фамилию, имя и отчество, и (или) номер телефона, и (или) факса, и (или) почтовый адрес, и (или) адрес электронной почты для направления ответа или уточнения содержания запроса;

для организаций: наименование организации, от имени которой направлен запрос, ее почтовый и юридический адреса и (или) номер телефона, и (или) факса, и (или) адрес электронной почты для направления ответа или уточнения содержания запроса;

форму предоставления информации.

При подаче запроса граждане вправе не указывать фамилию, имя, отчество, а организации – свое наименование.

3. Запрос на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления подается на государственном языке Российской Федерации.

Запрос на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации подается на государственном языке Российской Федерации или на государственном языке субъекта Российской Федерации.

Государственные органы и органы местного самоуправления вправе устанавливать возможность подачи запроса на иностранном языке.

4. Пользователь (потребитель) информации вправе обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления с запросом о получении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления непосредственно или через своего представителя. Оформление полномочий представителя осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации.

Статья 14. Порядок рассмотрения запроса

При поступлении запроса государственный орган или орган местного самоуправления, его получивший, осуществляет поиск требуемой информации.

При наличии запрашиваемой информации государственный орган или орган местного самоуправления осуществляет ее передачу пользователю (потребителю) информации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Если государственный орган или орган местного самоуправления не обладает запрашиваемой информацией и имеет сведения о том, какой государственный орган или орган местного самоуправления располагает такой информацией, то не позднее чем в семидневный срок со дня поступления запроса он обязан направить указанный запрос в этот государственный орган или орган местного самоуправления (по подведомственности) и сообщить об этом пользователю (потребителю) информации.

Государственный орган или орган местного самоуправления, получивший запрос, направленный по подведомственности, не имеет права переадресовать его другому государственному органу или органу местного самоуправления и обязан ответить на запрос в срок, установленный в статье 16 настоящего Федерального закона.

Если государственный орган или орган местного самоуправления не обладает запрашиваемой информацией и не имеет сведений о том, какой государственный орган или орган местного самоуправления может располагать такой информацией, пользователю (потребителю) информации направляется соответствующий ответ в семидневный срок.

Статья 15. Порядок предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу

1. Предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу осуществляется в форме направления государственным органом или органом местного самоуправления ответа, в котором содержится запрашиваемая информация либо мотивированный отказ в предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Ответ на запрос лиц с ограниченными возможностями (слепых) предоставляется государственными органами и органами местного самоуправления в форме, понятной лицам с ограниченными возможностями (слепым).

2. Информация предоставляется по запросу в одном экземпляре.

Информация по запросу предоставляется в том виде, в котором она существует в государственном органе или органе местного самоуправления, без дополнительной обработки, если иное не установлено настоящим Федеральным законом.

Информация может быть создана государственным органом или органом местного самоуправления по запросу за плату.

3. Ответ на запрос должен содержать наименование, почтовый адрес государственного органа или органа местного самоуправления, подписи уполномоченных должностных лиц.

Ответ органов государственной власти Российской Федерации на запрос предоставляется на государственном языке Российской Федерации.

Ответ органов государственной власти субъекта Российской Федерации на запрос предоставляется на государственном языке субъекта Российской Федерации, если такое требование содержится в запросе.

Государственные органы и органы местного самоуправления вправе ответить на запрос на языке, указанном в запросе.

4. В случае, если запрашиваемая информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления размещена в информационных системах общего пользования, государственные органы и органы местного самоуправления не предоставляют информацию, а в ответе указывают ссылку на источник, в котором размещена запрашиваемая информация. При повторном обращении пользователя (потребителя) информации о предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления государственные органы и органы местного самоуправления предоставляют запрашиваемую информацию в порядке и сроки, установленные настоящим Федеральным законом.

5. В случае, если информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относится к государственной тайне, в ответе указывается только ссылка на акт (его вид, номер и дату принятия), которым эти сведения отнесены к государственной тайне.

В случае, если информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относится к конфиденциальной информации, в ответе указывается только ссылка на акт (его вид, наименование, номер и дату принятия), которым эти сведения признаны конфиденциальной информацией.

В случае, если часть запрашиваемого документа содержит информацию с ограниченным доступом, государственный орган или орган местного самоуправления обязан предоставить информацию из запрашиваемого документа, не отнесенную к информации с ограниченным доступом.

6. Запросы пользователей (потребителей) информации, а также ответы на запросы подлежат обязательной регистрации государственным органом или органом местного самоуправления.

Статья 16. Срок рассмотрения запроса

Ответ на запрос о получении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления должен быть направлен государственным органом или органом местного самоуправления не позднее чем через тридцать дней после дня получения запроса, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Если запрашиваемая информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не может быть предоставлена пользователю (потребителю) информации в указанный срок, в течение семи дней после получения запроса пользователь (потребитель) информации уведомляется об отсрочке ответа с указанием причины отсрочки и срока предоставления запрашиваемой информации, который не может превышать пятнадцати дней сверх установленного настоящим Федеральным законом срока для ответа.

Статья 17. Основания для отказа в предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Государственные органы и органы местного самоуправления отказывают пользователю (потребителю) информации в предоставлении информации в том случае, если:

содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию или адрес для направления ответа;

отсутствует запрашиваемая информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и (или) отсутствуют сведения о том, какой государственный орган или орган местного самоуправления может располагать такой информацией;

запрашиваемая информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относится к информации с ограниченным доступом;

запрашиваемая информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления размещена в информационных системах общего пользования, если иное не установлено федеральными законами;

запрашиваемая информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления была ранее предоставлена пользователю (потребителю) информации;

не произведена оплата предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, установленных настоящим Федеральным законом.

Статья 18. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предоставляемая бесплатно

Пользователю (потребителю) информации бесплатно предоставляется:

информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предоставляемая в устной форме;

информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обязательная для размещения в информационных системах общего пользования;

иная информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, определенная законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Статья 19. Оплата информационных услуг, предоставляемых государственными органами и органами местного самоуправления

1. В оплату информационных услуг, предоставляемых государственными органами и органами местного самоуправления входят расходы на тиражирование и доставку информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также затраты на поиск и создание информации по запросу пользователя (потребителя), если иное не установлено в статье 18 настоящего Федерального закона.

2. Перечень информационных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, оказываемых за плату пользователям (потребителям) информации, утверждается постановлением Правительства Российской Федерации.

Перечень информационных услуг, предоставляемых государственными органами, образованными в соответствии с Конституцией Российской Федерации, оказываемых за плату пользователям (потребителям) информации, утверждается нормативными правовыми актами указанных государственных органов.

Перечень информационных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, оказываемых за плату пользователям (потребителям) информации, утверждается нормативным правовым актом органа местного самоуправления.

3. Методика определения стоимости информационных услуг, предоставляемых государственными органами, оказываемых за плату, утверждается Правительством Российской Федерации.

Методика определения стоимости информационных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, оказываемых за плату, утверждается органами местного самоуправления с учетом Методики определения стоимости информационных услуг, предоставляемых государственными органами, оказываемых за плату, утвержденной Правительством Российской Федерации.

4. Пользователь (потребитель) информации вправе обжаловать размер платы за информационные услуги, предоставляемые государственными органами и органами местного самоуправления, в судебном или ином порядке.

Статья 20. Порядок оплаты информационных услуг, предоставляемых государственными органами и органами местного самоуправления

1. При получении запроса государственный орган или орган местного самоуправления, располагающий информацией, за предоставление которой взимается плата, направляет в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, пользователю (потребителю) информации ответ о наличии запрашиваемой информации с приложением калькуляции ее стоимости и бланка платежного документа.

2. Пользователь (потребитель) информации, получив ответ государственного органа или органа местного самоуправления, оплачивает или не оплачивает информационные услуги.

В случае оплаты информационных услуг пользователь (потребитель) информации возвращает государственному органу или органу местного самоуправления его ответ с приложением копии платежного документа, подтверждающего оплату.

3. Государственный орган или орган местного самоуправления отказывает пользователю в информационных услугах в случае, если по истечении двух месяцев со дня направления ответа пользователь (потребитель) информации не предоставляет государственному органу или органу местного самоуправления подтверждение оплаты информационных услуг.

4. Государственный орган или орган местного самоуправления, получив подтверждение оплаты информационных услуг, в течение трех рабочих дней направляет запрашиваемую информацию пользователю (потребителю) информации.

5. Государственный орган или орган местного самоуправления, на возмездной основе предоставивший информацию, содержащую неточные или неполные сведения, обязан на безвозмездной основе внести необходимые исправления и дополнения на основании запроса пользователя (потребителя) информации.

ГЛАВА III. ЗАЩИТА ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья 21. Защита права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие права граждан и организаций на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы уполномоченному должностному лицу государственного органа и органа местного самоуправления или в суд, а также Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Законодательством Российской Федерации может быть установлен досудебный порядок обжалования действий и актов государственных органов и органов местного самоуправления.

Пользователь (потребитель) информации, которому неправомерно отказано в доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также которым получена указанная информация с нарушением сроков ее предоставления, недостоверная и (или) неполная информация, имеет право на возмещение ущерба в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации.

Статья 22. Контроль и надзор за соблюдением права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Контроль за соблюдением права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления осуществляет уполномоченное должностное лицо государственного органа или органа местного самоуправления.

Порядок осуществления контроля определяется соответственно нормативными правовыми актами государственных органов и органов местного самоуправления.

Надзор за исполнением государственным органами и органами местного самоуправления, их должностными лицами настоящего Федерального закона, а также за соблюдением государственным органами и органами местного самоуправления прав граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления осуществляет прокуратура Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Статья 23. Ответственность за нарушение права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Должностные лица государственных органов или органов местного самоуправления, государственные или муниципальные служащие, виновные в нарушении права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, несут дисциплинарную, административную, гражданскую и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 24. Вступление в силу настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня его официального опубликования.

2. Пункт 4 статьи 15 и абзац 5 статьи 17 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 июля 2006 г.

3. Пункт 37 статьи 8 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 января 2007 г.

4. До приведения законов и иных нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом действующие на территории Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

5. Предложить Президенту Российской Федерации в трехмесячный срок привести в соответствие с настоящим Федеральным законом изданные им правовые акты.

6. Поручить Правительству Российской Федерации в трехмесячный срок привести в соответствие с настоящим Федеральным законом изданные им нормативные правовые акты и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения о приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с настоящим Федеральным законом.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....3

1. ИСТОРИЯ РАЗРАБОТКИ КАЛИНИНГРАДСКОГО ЗАКОНА5

1.1. Исходный проект Центра «Трансперенси Интернешнл – Р».....5

1.2. Правовая основа для решения проблемы доступа к информации7

1.3. Подготовка концепции и текста калининградского законопроекта9

2. ОЦЕНКИ ТЕКСТА ЗАКОНА И СРАВНЕНИЯ 13

2.1. Концептуальные возражения при принятии закона 13

2.2. Калининградский закон в свете популярной зарубежной модели..... 20

2.3. Действующий областной закон и проект федерального закона о доступе к информации..... 27

2.4. Калининградский закон и законодательство о доступе к информации в других субъектах РФ и муниципальных образованиях 32

3. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА (по результатам интервью) 39

3.1. Организация работы над исполнением закона 39

3.2. Опубликование информации и состояние публичного дискурса..... 40

3.3. Ознакомление с архивами органов власти 43

3.4. Присутствие граждан на заседаниях 46

3.5. Запросы о предоставлении информации 47

3.6. Меры по дальнейшей активизации практики..... 52

4. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ 57

4.1. Общественное лоббирование закона о доступе к информации..... 57

4.2. Направления совершенствования закона о доступе к информации 61

4.3. Реализация закона 66

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области»..... 69

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

Проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»..... 81

Подписано в печать 10.12.2004. Формат 60 × 90 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура Garamond.
Усл.печ.л. 6. Тираж 600 экз.