

МАТЕРИАЛЫ 6 О СВОБОДЕ



Общественный доступ к правительственной информации

Стивен Голдберг

Право граждан на получение информации об их правительстве является одним из важнейших условий демократии. Только хорошо информированная общественность может разумным образом выполнять свою обязанность по формированию политики и политических институтов. Если правительство осуществляет свою деятельность в условиях секретности, эти цели становятся недостижимыми. Как писал судья Верховного суда США Луиз Д. Брандейс:

«Гласность справедливо пользуется уважением как лекарство от всех болезней общества и экономики. Говорят, что солнечный свет – лучшее дезинфицирующее средство, а электрический – лучший полицейский».

В современных демократических странах общественный доступ к правительственной информации обеспечивается двумя способами. Во-первых, ограничивается возможность правительства подвергать цензуре тех, кто сообщает о его деятельности. Во-вторых, принимаются меры юридического характера, позволяющие частным лицам получать различные правительственные документы. Ни в одном из

этих случаев свобода частного лица не является абсолютной. Однако в обоих случаях исходят из весьма серьезной предпосылки о том, что не следует скрывать от общественности деятельность правительства. В данной статье подробно рассматривается каждый из этих двух способов обеспечения общественного доступа к правительственной информации, а также силы, действующие в обратном направлении и ограничивающие право общественности на доступ к такой информации.

ОГРАНИЧЕНИЕ ЦЕНЗУРЫ

В США стремление общественности к получению правдивой информации о своем правительстве послужило основным мотивом для принятия Первой поправки к Конституции. В этой поправке сказано, что «Конгресс не должен издавать ни одного закона... ограничивающего свободу слова или печати...». В колониальный период американской истории в стране применялись два метода ограничения возможностей общественности получать сведения о действиях британского правительства и критиковать эти действия – предварительные ограничения и преследование за распространение клевет-

нических слухов в подрывных целях. Современное американское право резко ограничивает возможности применения обоих методов, с тем чтобы добиться такого положения, при котором пресса могла бы обеспечить общественности доступ к правительственной информации.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

На заре колониального периода, прежде чем издать свои труды, авторам надлежало сначала получить соответствующую лицензию от представителей королевской власти. Подобная система предварительных ограничений, за проведение в жизнь которой в британских колониях отвечали начальники почтовых отделений, от имени короля подвергавшие цензуре все рукописные труды, оказывала реальное воздействие на доступ общественности к правительственной информации. В конце концов, пресса является одним из основных источников таких сведений, и если у правительства появляется возможность осуществлять контроль над тем, что говорят люди, общественный доступ к информации существенно сокращается.

Британская система лицензирования прекратила свое существование в 1694 г. Однако совершенно очевидно, что «отцы» Конституции прежде всего позаботились о том, чтобы не допустить восстановления подобной системы в новых США. Они знали о следующем заявлении сэра Уильяма Блэкстона, которое он сделал в своих «Комментариях» в 1765 г.: «Свобода печати действительно присуща свободному государству; но она заключается в отсутствии предварительных ограничений на издания...».

В правовой системе двадцатого века четко прослеживается стойкая приверженность подобному подходу.

В своем историческом решении, вынесенном в 1931 г. по делу «Ниар против властей штата Миннесота», Верховный суд США отменил законодательный акт, в соответствии с которым органы государственной власти имели право налагать запрет на публикации, носящие «скандальный и дискредитирующий характер», – к ним относились и «обвинения в адрес государственных чиновников в нарушении ими своих должностных обязанностей» – за исключением случаев, когда издателю удастся убедить судью в том, что подобные обвинения являются справедливыми и публикуются «из добрых побуждений и на достаточном основании». По мнению Верховного суда, в этом и проявилось «существо цензуры».

При вынесении решения по делу «Ниар против властей штата Миннесота» Верховный суд также высказал свои замечания относительно пределов, в которых общественность может получать информацию о правительстве. Согласно заявлению суда, «никто не стал бы оспаривать», что правительство может на законных основаниях не допустить «опубликования сроков отплытия средств войскового транспорта или сведений о численности и местонахождении войск». На самом деле, широко признается тот факт, что общественность имеет право доступа не ко всей имеющейся у правительства информации. Нет никакого сомнения в том, что потребность в самоуправлении, строящемся на осведомленности, и стремление предотвратить коррупцию представляют для общества большую ценность, но дело не ограничивается ими. Кроме того, общество не слишком-то выигрывает от обнародования любой информации.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ПРАВЕ НА ЛИЧНУЮ ЖИЗНЬ ОТ 1974 Г.

В условиях, когда правовые нормы, выраженные в законодательных актах, в значительной степени благоприятствуют процессу обнародования правительственной информации, защита права на личную жизнь становится особенно важной проблемой для федеральных властей США. Несмотря на то, что Закон о свободе информации от 1966 г. разрешает государственным учреждениям не предавать гласности информацию в тех случаях, когда ее разглашение «могло бы стать явно необоснованным нарушением права на личную жизнь», общество пришло к выводу о том, что этот закон недостаточно защищает стремление частного лица держать под контролем информацию о самом себе. Трудность заключалась в том, чтобы найти подходящий способ защиты этого стремления без нанесения ущерба неконкретизированному праву обществу на доступ к информации о государственных органах. Решение, нашедшее свое воплощение в Федеральном законе о праве на личную жизнь от 1974 г., состоит в предоставлении гражданам права требовать, чтобы ведущаяся государственными органами документация, содержащая сведения о них, была точной и использовалась строго по назначению.

Федеральный закон о праве на личную жизнь распространяется на учетные документы государственных учреждений США, подлежащие систематизации по именам и фамилиям граждан или по некоторым другим данным и предназначенные для установления личности, например, по регистрационному номеру в системе социального страхования. К таким документам относятся также материалы, хранящиеся в виде файлов в компьютерных системах. Главное положение данного закона предоставляет частному лицу доступ к учетным документам о нем самом. Частное лицо может прочитать эти документы и при необходимости попросить, чтобы в них были внесены соответствующие исправления в связи с наличием ошибок. В конце концов, частное лицо, как правило, гораздо лучше информировано о своем собственном положении, чем государственное учреждение. При этом ошибки, вкрапившиеся в эти документы случайно или по чьему-то злому умыслу, будут быстро устранены. Разумеется, государственное учреждение может отказаться внести исправления в ведущиеся им учетные документы на граждан на том основании, что то или иное частное лицо предоставляет неточную информацию, но закон предусматривает ряд процедур, включая судебный надзор, позволяющих такому частному лицу опротестовать любой отказ государственного учреждения внести исправления в тот или иной учетный документ.

Кроме того, Закон о праве на личную жизнь ограничивает возможности распространения государственными органами информации о том или ином частном лице среди других частных лиц без должного на то основания. Если государственное учреждение незаконно разгласит информацию, к нему применяются соответствующие штрафные санкции. Однако, даже несмотря на то, что подобные правовые нормы могут подкрепляться целым рядом законодательных положений, в том числе Законом о свободе информации, существуют положения, в которых Федеральный закон о праве на личную жизнь накладывает ограничения на действия государственных органов. Так, например, в 1987 г. во время разбирательства по делу «Тиджерина против Уолтерса» федеральный суд признал незаконными действия одного из чиновников Ветеранской администрации. Этот чиновник по собственной инициативе обратился к одному из ревизоров адвокатуры штата с письмом, содержащим ссылку на документы Администрации, из которых якобы следовало, что некое частное лицо фальсифицировало сведения, содержащиеся в его заявлении с просьбой о предоставлении ему государственного кредита. Суд заявил, что «Закон о праве на личную жизнь предназначен для ограничения масштабов разглашения информации, содержащейся в государственных документах, независимо от того, какие благородные цели выдвигаются в качестве мотивов подобного разглашения».

Едва ли когда-нибудь удастся полностью ликвидировать противоречие между открытостью правления и правом на личную жизнь. Целью Закона о праве на личную жизнь является сведение этого противоречия к минимуму благодаря созданию такого положения, при котором учетные документы на граждан, составленные государственными учреждениями, отличались бы абсолютной точностью сведений и распространялись только на законных основаниях.

Так, например, едва ли общественности того или иного государства пойдет на пользу получение сведений о конкретном размещении его оборонительных систем, а вот угроза национальной безопасности в результате разглашения подобной информации может оказаться вполне реальной.

Разумеется, всегда будет трудно отличить законные требования правительства о сохранении тайны от его незаконных притязаний на поддержание режима секретности. Рассматривая в 1971 г. так называемое дело о «Документах Пентагона», Верховный суд США был вынужден признать законность одного спорного требования, касающегося общественного доступа к правительственной информации.

Это дело возникло после того, как правительство попыталось предотвратить публикацию в газетах «Вашингтон пост» и «Нью-Йорк таймс» секретного исследования политики США во Вьетнаме. Оно попало в газеты в результате несанкционированного разглашения информации одним из бывших служащих правительственного аппарата. Верховный суд разрешил газетам опубликовать так называемые «Документы Пентагона». Судьям не удалось достичь согласия относительно обоснования своего решения по данному делу, а некоторые из них даже выразили свое особое мнение. Однако большинство членов суда все же пришли к следующему заключению: правительство не представило убедительных доказательств того, что публикация рассматриваемых материалов представляет собой угрозу национальной безопасности. Короче говоря, в данном случае не существовало никаких секретов наподобие «сроков отплытия средств войскового транспорта», упоминавшихся Верховным судом при вынесении решения по делу Ниара. В данном случае взяла верх крепкая американская традиция оказания сопротивления любым попыткам введения предвзятых ограничений.

Однако как явствует из обоснования решения, вынесенного Верховным судом по «делу о «Документах Пентагона», хотя и редко, но встречаются обстоятельства, при которых право общественности на получение доступа к правительственной информации через энергичную и свободную прессу нарушается в угоду иным соображениям. Так, например, в 1979 г. федеральный суд первой инстанции удовлетворил

ДОСТУП К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ ДОКУМЕНТАМ В СОЕДИНЕННОМ КОРОЛЕВСТВЕ

В отличие от США, Канады, Австралии, Новой Зеландии и многих европейских стран, в Соединенном Королевстве отсутствует законодательство, обеспечивающее общую свободу информации. Вместо него там действует ряд законов, предоставляющих общественности доступ к документам государственных учреждений в конкретных областях профессиональной деятельности. В результате этого наблюдается некоторое «смещение» презумпций. В тех странах, где действуют типичные законы о свободе информации, правительство обязано обнародовать тот или иной документ, если оно не сумеет доказать, что в данном конкретном случае закон не действует. В Соединенном Королевстве же, напротив, запрашивающий какой-либо документ гражданин должен доказать, что запрашиваемый им документ относится к такой области, в которой допустимо его разглашение.

Однако даже эта несколько ограниченная форма доступа к правительственной информации появилась в Англии довольно поздно. Отправной точкой послужил Закон о защите данных от 1984 г., который предоставил гражданам право просматривать компьютеризованные записи, касающиеся их самих. Подобно американскому Закону о неприкосновенности личной жизни от 1974 г., этот законодательный акт делал акцент на личной репутации частного лица, а не на общем праве на получение информации о работе правительства. В дальнейшем сфера применения Закона о защите сведений была расширена за счет принятия новых законодательных актов, распространяющихся на медицинские и школьные документы, а также на документы, содержащие сведения об общественной работе и жилищных условиях граждан, и по сей день этот Закон гарантирует право граждан на получение заведенных на них некомпьютеризованных документов. Несколько более широкий принцип свободы информации воплощен в принятом в 1988 г. Законе об информации о состоянии окружающей среды и безопасности, который требует обнародования административных мер, применяемых в отношении компаний, нарушающих законы об охране окружающей среды и безопасности.

Разумеется, существует множество самых разнообразных способов, включая издание местными властями листовок, с помощью которых государственные органы в Соединенном Королевстве информируют граждан о своих программах. Что же касается вопросов широкого доступа общественности к правительственной информации, то здесь в Соединенном Королевстве на практике обеспечивается несколько менее широкий доступ к такой информации, чем в странах, где действуют не столь конкретизированные законы о свободе информации.

требование правительства о наложении запрета на публикацию в одном из американских журналов статьи с описанием метода создания водородной бомбы – наиболее мощного вида ядерного оружия. Правительству удалось убедить суд в том, что в случае ее публикации эта статья раскрыла бы ранее засекреченную информацию, а это, в свою очередь, могло бы поставить под угрозу национальные интересы США. Несмотря на то, что упомянутое дело так и не дошло до Верховного суда, оно, судя по всему, отражает существующее единодушное мнение о том, что в чрезвычайных случаях допустим отказ от предпосылки, согласно которой общественность имеет право на доступ к правительственной информации.

В Соединенном Королевстве энергичная пресса также информирует об-

щественность о деятельности правительства, давая таким образом пищу для ее публичного обсуждения и борьбы с коррупцией. Однако в этой стране установлено иное равновесие в разрешении конфликтов между государственными интересами и правом общественности на получение информации о правительстве. В соответствии с Законом о государственных секретах от 1911 г. и поправками, внесенными в него в 1989 г., разрешается возбуждать уголовные дела по фактам публикации материалов, наносящих ущерб интересам Великобритании в самых различных областях, включая государственную безопасность, разведывательные службы и расследования уголовных преступлений. Кроме того, создана специальная группа правительственных чиновников, которая занимается анализом секретных материалов,

а также рассылает «Уведомления о необходимости соблюдения секретности и конфиденциальности», известные под названием «уведомления В», в которых может присутствовать рекомендация не публиковать те или иные материалы. Несмотря на то, что процедура рассылки «уведомлений В» не носит официального характера, английские средства массовой информации считаются с ней. Подводя итог вышесказанному, правомерно сделать вывод о том, что средства массовой информации в Соединенном Королевстве гораздо меньше, чем аналогичные средства в США, склонны публиковать сведения о секретной политике правительства.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ КЛЕВЕТНИЧЕСКИХ СЛУХОВ В ПОДРЫВНЫХ ЦЕЛЯХ

В колониальный период публикуемые заявления, критикующие короля или его представителей, квалифицировались как распространение клеветнических слухов в подрывных целях. В те времена даже истина не могла служить защитой от судебного преследования. Просто считалось, что король не подлежит критике. Когда в 1735 г. это положение попробовали применить к Джону Питеру Зенгеру, возник правовой спор, ставший поворотным пунктом в истории этого вопроса.

Зенгер был владельцем типографии в Нью-Йорке, напечатавшим статьи с критическими замечаниями в адрес генерал-губернатора Нью-Йорка. Во время слушания дела в суде адвокат Зенгера пытался убедить присяжных в том, что правда должна быть признана обстоятельством, освобождающим подсудимого от ответственности. Несмотря на то, что судья отверг этот аргумент, присяжные не посчитались с законом и оправдали Зенгера.

К моменту принятия Первой поправки к Конституции США влияние дела Зенгера еще не стало очевидным. Несмотря на то, что данная поправка по замыслу ее авторов была призвана сдерживать применение предварительных ограничений, оставалось неясным, сохранится ли после обнародования этой поправки возможность проведения ранее принятой практики судебных преследований за распространение клеветнических слухов в подрывных целях, и, если да, как правительство на-

ТЕЛЕВИЗИОННОЕ ОСВЕЩЕНИЕ СУДЕБНЫХ РАЗБИРАТЕЛЬСТВ В США

В Соединенных Штатах судебные процессы в целом открыты для общественности, в том числе и для репортеров из газет. Верховный суд отклонил попытки судебных властей некоторых штатов проводить закрытые судебные разбирательства в тех случаях, когда судья полагал, что гласность может нанести вред правосудию. Суд признал, что общественность имеет право доступа на судебные процессы, закрепленное в Первой поправке к Конституции США.

А как обстоит дело с освещением судебных процессов по телевидению? Здесь первоначальный скептицизм Верховного суда, в конце концов, уступил место согласию на подобное освещение. В 1965 г. при рассмотрении дела «Эстес против Техаса» Верховный суд признал, что присутствие в зале суда телевизионных камер вопреки возражениям ответчика было столь назойливым, что лишило суд возможности надлежащего отправления правосудия. Однако в 1981 г. тот же суд признал, что условия изменились. Во время слушания дела «Чэндлер против Флориды» суд постановил, что, поскольку новые технологии позволили снизить отвлекающий эффект телевизионного оборудования, власти штата могли бы разрешить ведение телевизионных репортажей из зала суда, несмотря на возражения ответчика. Представители властей штата тщательно следили за положением телекамер и прочего телевизионного оборудования, и во время слушания дела не было замечено никаких признаков нанесения реального вреда правосудию. Разумеется, определенное влияние на такое решение суда могло оказать и все более широкое распространение телевидения в американском обществе.

В настоящее время в 47 американских штатах разрешено телевизионное освещение, по крайней мере, некоторых судебных процессов. Более открытыми в этом отношении являются гражданские процессы, но слушания по уголовным делам также часто становятся объектами телевизионных трансляций. Однако несмотря на то, что в нескольких судах федерального уровня уже проведены «эксперименты» с телевизионным освещением судебных процессов, заседания самого Верховного суда США до сих пор остаются вне пределов досягаемости телевизионных репортеров. Опасения общественности по поводу того, что адвокаты стали бы попросту играть перед телекамерами или что телевидение могло бы каким-то образом повлиять на показания свидетелей, по-видимому, постепенно исчезают. И действительно, телевизионные трансляции из зала суда превратились в США в нечто заурядное – так, в стране действует одна частная сеть кабельного телевидения, которая транслирует судебные процессы круглосуточно. Возможно, в этом больше нет ничего волнующего, но в наше время телевизионные репортажи о судебных процессах позволяют миллионам американских граждан получить более непосредственное, чем в прошлом, знакомство с действующей в их государстве судебной системой.

мерено проверять публикуемые материалы на наличие в них клеветнических измышлений. В 1798 г., когда у власти находилась Партия федералистов, ее стараниями был принят Закон о подстрекательстве к мятежу, который наложил запрет на публикацию «ложных, скандальных и злонамеренных... материалов, направленных против правительства Соединенных Штатов...». В определенной степени в этом законе нашли свое отражение уроки, извлеченные из дела Зенгера, поскольку в результате суда над ним правда была признана обстоятельством, освобождающим обвиняемого от судебной ответственности. Однако на практике этот закон обернулся грозной силой, направленной против газет, стремившихся предоставить

общественности доступ к информации, бросающей тень на правительство. Было вынесено десять обвинительных приговоров и ни одного оправдательного.

Верховный суд США никогда не выносил решений по вопросу о конституционности Закона о подстрекательстве к мятежу. Однако страна выступила против ограничения ее доступа к информации, сообщаемой прессой. Закон о подстрекательстве к мятежу был одним из факторов, сыгравших свою роль в поражении федералистов на выборах 1800 г. Установленный срок его действия истек в 1801 г. Конгресс распорядился о том, чтобы суммы штрафов, наложенных в соответствии с этим законом, были возвращены плательщикам, а президент США

Томас Джефферсон объявил об амнистии граждан, которым по нему был вынесен обвинительный приговор.

Однако судьба Закона о подстрекательстве к мятежу была окончательно решена лишь в середине XX века. Тогда же была определена грань между клеветой, подлежащей судебному разбирательству, и свободой прессы. Поводом для выяснения этого вопроса послужило решение Верховного суда США по делу «Нью-Йорк таймс» против Салливана».

Дело Салливана возникло после того, как группа граждан поместила в газете «Нью-Йорк таймс» объявление, содержащее информацию о движении в защиту гражданских прав на юге США и просьбу о внесении средств на нужды этого движения. В объявлении подвергались критике действия полиции г. Монтгомери (шт. Алабама) при разгоне одной из демонстраций. Комиссар полиции города Монтгомери Л.Б. Салливан обратился в суд. По мнению комиссара полиции, в объявлении приводилась неточная информация, и, хотя в нем не упоминалось имя Салливана, критические замечания в адрес городских властей вполне могли быть отнесены на его счет. Суд присяжных посчитал, что в объявлении действительно содержались ложные утверждения, и обязал газету выплатить Салливану 500 тыс. долл.

Верховный суд отменил решение суда присяжных, мотивируя свои действия тем, что судебные преследования за клевету даже ради восстановления истины способны привести к чрезмерной самоцензуре и помешать здоровым дебатам, жизненно необходимым для функционирования полноценного политического организма. Неуверенность в том, что удастся доказать справедливость своей позиции в суде, и связанные с этим расходы могут нанести ущерб честной и справедливой критике государственных органов. Судья Уильям Бреннан писал по данному поводу: «Несмотря на то, что Закон о подстрекательстве к мятежу так и не был опробован в этом суде, представ перед судом истории, он не выдержал нападков на свою юридическую обоснованность». Бреннан пришел к выводу о том, что судебное преследование за клевету со стороны государственных чиновников допустимо лишь в случае, если им удастся доказать заведомо ложный характер опубликованных сведений или наплева-

тельное отношение к выяснению их лживого характера со стороны издателей.

Решение, вынесенное по делу об иске Салливана к газете «Нью-Йорк таймс», осталось в силе и позволило прессе выступать перед лицом общественного мнения с нападками на деятельность органов государственной власти. В то же время, кое-кто считал, что резкое ограничение возможности судебного преследования за клевету довольно существенно изменило соотношение сил и ущемило интересы государственных чиновников, поскольку теперь, выполняя свои должностные обязанности, они могли стать объектом огульных обвинений.

В Соединенном Королевстве, где сохранилась практика предварительных ограничений, установилось несколько иное равновесие. Английские законы о привлечении к ответственности за клевету гораздо лучше защищают интересы обратившихся в суд государственных чиновников. В этой стране не существует никаких особых правил, проводящих разграничение между государственными и частными истцами, возбуждавшими в суде дело о клевете. Отсутствуют и прецеденты, подобные американскому судебному разбирательству в связи с предъявлением иска газете «Нью-Йорк таймс»; на самом деле, в Англии ответчик вынужден доказывать, что опубликованные им сведения не являются ложными. В результате суды гораздо чаще выносят решение не в пользу средств массовой информации. Последнее обстоятельство заставляет эти средства больше прибегать к самоцензуре в сомнительных случаях. В связи с расхождением законов о клевете в США и Англии некоторые издания, затрагивающие политические темы, выходят в двух версиях, одна – для Соединенного Королевства, а другая – для США.

Прямым результатом решительного отказа США от применения предварительных ограничений и судебного преследования за распространение клеветнических слухов в подрывных целях стало широкое освещение в американских средствах массовой информации деятельности государственных органов. Газеты, радио и телевидение ежедневно уделяют большое внимание не только открытым мероприятиям, таким как судебные процессы и слушания в законодательных органах власти, но и закрытым собраниям и

встречам, сведения о которых попадают в прессу по тайным каналам.

Однако Первая поправка к Конституции только разрешает прессе сообщать о том, что видят или узнают ее представители. Сама по себе эта поправка не обязывает государственные органы обнародовать информацию. Таким образом, предоставление гражданам возможности получения правительственных документов по их собственному запросу потребовало принятия важных законодательных мер.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

Право общественности «быть в курсе дела» представляет собой весьма популярный лозунг. Однако в большинстве демократических стран Запады это право было закреплено в действующем законодательстве лишь во второй половине XX века. До этого времени органы государственной власти могли просто-напросто отказать в обнаружении огромную массу своих документов. За исключением случаев, когда предприимчивым репортерам или другим заинтересованным лицам удавалось отыскать те или иные документы или планы, у общественности не было необходимого доступа к информации, находящейся в руках правительства.

Исключением из этого правила является Швеция. Эта страна одной из первых зафиксировала в своей Конституции право граждан на доступ к правительственной информации, и они пользуются им вот уже более 200 лет. Шведский Закон о свободе печати от 1766 г. обеспечил доступ общественности к документальным материалам, хранящимся в государственных архивах. Этот подход по-прежнему остается основой шведского законодательства. Он нашел достойное отражение в конституции страны. Кроме того, шведское законодательство предусматривает целый ряд исключений из сферы применения Закона о свободе печати.

Однако во всех других странах законодательное закрепление этого основополагающего подхода потребовало длительного времени. Самым большим достижением в этой области можно считать принятие в Соединенных Штатах в 1966 г. Закона о свободе информации. За принятием этого

КАНАДСКИЙ ЗАКОН О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ

Канадский закон о доступе к информации от 1983 г. построен аналогично американскому Закону о свободе к информации, но содержит несколько дополнительных положений, призванных содействовать гражданам в получении интересующих их правительственных документов.

Канадский закон предусматривает, что любой гражданин Канады или лицо, постоянно проживающее на территории этой страны, может получить доступ к правительственным учетным документам. Дискуссии по вопросам политики, проводимые Кабинетом министров, полностью исключены из сферы действия этого закона на двадцатилетний срок, и, кроме того, существует список исключений для других видов информационных материалов. Этот список несколько длиннее, чем в американском законе, и, помимо коммерческой тайны и производственных секретов, охватывает информацию, способную причинить вред отношениям между федеральным правительством и провинциями страны, а также сведения, которые могли бы нанести ущерб финансовым интересам канадского правительства.

К уникальным положениям Канадского закона о доступе к информации можно отнести описание методов, имеющихся в распоряжении граждан в тех случаях, когда они добиваются доступа к правительственной информации. В целях содействия гражданам в получении такого доступа закон обязывает публиковать так называемый «Указатель доступа к информации». Этот указатель делится на отдельные главы, соответствующие основным государственным учреждениям, и в каждой из них дается описание всех учетных документов, находящихся под контролем данного учреждения, причем это описание является настолько подробным, что позволяет гражданам запрашивать различные конкретные материалы. Экземпляры упомянутого указателя можно найти в сотнях библиотек и тысячах почтовых отделений, расположенных на всей территории Канады.

Кроме того, Канадский закон о доступе к информации вводит специальную должность комиссара по вопросам информации, в обязанности которого входит рассмотрение жалоб. Такой комиссар является омбудсменом, бесплатно расследующим жалобы граждан на несправедливый отказ в доступе к правительственным документам. Подотчетный парламенту омбудсмен может действовать без юридических формальностей, что часто помогает ему удовлетворять жалобы. Первый комиссар по вопросам информации говорила, что ее роль заключается «в обеспечении справедливого рассмотрения всех жалоб, толковании закона в пользу предоставления информации и отстаивании узкого толкования любой статьи закона, ориентированной на неразглашение информации». Несмотря на то, что Закон о доступе к информации предусматривает и судебные процессы в связи с отказом в предоставлении сведений, в Канаде к ним прибегают реже, чем в США, где аналогичное судопроизводство осуществляется в соответствии с Законом о свободе информации.

Канадский закон о доступе к информации снял гриф секретности со многих правительственных материалов и создал правовую базу, позволяющую канадцам получать обширную информацию о деятельности своего правительства.

закона, регулирующего деятельность федеральных государственных учреждений, последовало введение аналогичных законодательств практически во всех американских штатах, а также в других странах, включая Канаду, Францию, Австралию и Новую Зеландию. С 1966 г. по настоящее время в Закон о свободе информации вносились определенные поправки, и он неоднократно подвергался различным судебным толкованиям. В его нынешнем виде закон заслуживает самого пристального внимания. В нем дается подробная схема доступа граждан к правительственной информации и указываются обстоятельства, при которых может быть отказано в таком доступе.

ЗАКОН О СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ

Когда в 1966 г. президент США Линдон Б. Джонсон подписал Закон о свободе информации, он четко определил значение этого законодательного акта для демократического правления:

«Настоящий закон зиждется на одном из наших самых важных принципов:

демократия лучше всего действует в условиях, когда люди располагают всей полнотой информации в пределах сохранения безопасности страны. Никто не должен иметь возможности создания атмосферы секретности вокруг решений, которые можно обнародовать без нанесения ущерба государственным интересам...».

В соответствии с Законом о свободе информации правительство обязано публиковать правила, окончательные решения по спорным вопросам, политические заявления и другие правовые источники. Это положение обеспечивает жизненно важную защиту от создания «секретного законодательства», но не оно составляет революционную суть данного закона. Ею является содержащееся в Законе о свободе информации требование, согласно которому государственные учреждения обязаны по запросу любого лица предоставить ему любой документ, за исключением случаев, когда у того или иного государственного учреждения имеется законное основание на отказ в предоставлении запрашиваемого документа.

Закон о свободе информации распространяется на все министерства и ведомства, входящие в состав Кабинета министров, независимые комиссии и другие комитеты, управления и отделы, относящиеся к исполнительной ветви государственной власти. При этом закон не распространяется на судебную власть и Конгресс. Разумеется, эти органы власти также публикуют принимаемые ими решения и законодательные акты и ведут документацию, предназначенную для широких слоев общественности, но их внутренняя работа не является предметом публичных разбирательств. Точно так же положения Закона о свободе информации не распространяются на должностных лиц, единственная обязанность которых состоит в предоставлении консультаций президенту страны. Право президента на получение конфиденциальных консультаций было подтверждено Верховным судом США в 1974 г. как не противоречащее Конституции при рассмотрении дела «Соединенные Штаты Америки против Никсона». Тогда пришлось признать потребность президента США в сохранении конфиденциальности менее важ-

ной, чем потребности системы уголовного судопроизводства в получении конкретной информации, но при этом суд не вынес решения о закреплении общего права доступа к президентским документам. В любом случае Закон о свободе информации не применяется к лицам, круг обязанностей которых ограничивается предоставлением консультаций президенту США.

Тем не менее, данный закон имеет весьма обширную сферу применения, поскольку в тех государственных учреждениях, на которые он распространяется, а к ним, в частности, относятся Министерство обороны, Министерство юстиции и Федеральная торговая комиссия США, работают сотни тысяч людей и хранятся буквально миллионы различных документов.

Закон обязывает любое из подобных учреждений обнародовать информацию, содержащуюся в так называемом учетном документе. Такими документами обычно считаются письменные документы, с которых можно делать копии и выдавать их частному лицу по его запросу. За копирование может взиматься определенная плата, устанавливаемая в разумных пределах. Термин «учетный документ» включает в себя также компьютерные файлы, но не распространяется на различные физические предметы, такие как, например, ружье, которые не поддаются легкому копированию.

Одной из важнейших особенностей Закона о свободе информации является то, что частное лицо, добивающееся предоставления ему того или иного документа, не обязано объяснять, зачем оно ему нужно. Закон не содержит никакого специального требования о подтверждении частным лицом необходимости получения того или иного документа. В случае получения запроса государственное учреждение, которому он адресован, обязано предоставить запрашиваемый документ, если оно не в состоянии доказать, что такой документ не подпадает под действие Закона о свободе информации. Если тот или иной документ содержит сведения, не подпадающие под действие этого закона, и одновременно включает в себя другие сведения, на которые данный закон распространяется, учреждение должно отредактировать такой документ и предоставить запрашивающему лицу ту его часть, которая не является законно засекреченной.

Если какое-либо государственное учреждение отказывается предоставить запрашиваемый документ на том основании, что на него не распространяется действие Закона о свободе информации, лицо, делающее такой запрос, имеет право обратиться в федеральный суд. При последующем судебном разбирательстве данное учреждение будет обязано само отстаивать правоту своего отказа в выдаче соответствующего документа. Для того, чтобы убедиться в справедливости или несправедливости выдвигаемого учреждением довода о неприменимости к данному конкретному документу положений Закона о свободе информации, суд может подвергнуть подобный документ проверке на секретность.

При такой установленной законом структуре дебаты о сфере применения рассматриваемого закона почти неизбежно сводятся к обсуждению вопроса об исключениях из сферы его применения. Для того, чтобы понять, когда право общественности на доступ к правительственной информации уступает место другим ценностям, полезно ознакомиться с некоторыми наиболее важными из этих исключений.

Первое исключение относится к документам, которые должным образом засекречены каким-либо приказом исполнительной власти, направленным на сохранение в тайне тех материалов, которые относятся к вопросам государственной обороны или внешней политики. Интересы обеспечения национальной безопасности в некоторых случаях требуют, чтобы правительство не предавало гласности свои военные планы или состояние ведущихся им переговоров. По закону государственный чиновник не может просто поставить на том или ином документе гриф секретности, поскольку суд имеет право, образно говоря, «заглянуть» под этот гриф и проверить, действительно ли данный документ отвечает нормам секретности, предусмотренным соответствующим постановлением исполнительной власти. Однако на практике суды не проявляют особой склонности к повторному анализу президентских решений в этих областях. Кроме того, существуют специальные установленные законом исключения, касающиеся документов Центрального разведывательного управления.

Что же касается сферы гражданских дел, то здесь Закон о свободе информации содержит положение, пре-

дусматривающее неразглашение коммерческих тайн и производственных секретов. Это исключение является необходимым, поскольку правительство при выполнении своих регулирующих функций часто обращается к предприятиям с требованием о предоставлении ими информации, которая является собственностью этих предприятий. Так, например, Управление по контролю за продуктами и лекарствами требует предоставления подробной информации о проведенных исследованиях и лишь после этого выдает лицензию на разработанный той или иной компанией новый лекарственный препарат. Совершенно очевидно, что эта система оказалась бы неработоспособной, если бы какая-либо конкурирующая компания по производству лекарств могла получить такую информацию просто путем направления запроса о ее выдаче в соответствии с Законом о свободе информации.

В соответствии с другим исключением, государственным учреждениям разрешается сохранять в тайне ту информацию, которая имела бы привилегированный характер при проведении обычных судебных разбирательств по гражданским делам. Так, например, право адвоката не разглашать информацию, полученную от клиента, означает, что государственным учреждениям нет необходимости обнародовать те документы, в которых излагаются советы, данные адвокатами таких учреждений в отношении судебных дел, находящихся в процессе рассмотрения. Более широкая особенность данного исключения состоит в том, что оно помогает защитить от разглашения носящие предварительный характер служебные записи, в которых содержатся советы должностных лиц того или иного государственного учреждения по каким-либо вопросам политики этого учреждения. После того, как решение принято, оно подлежит опубликованию. Однако авторы Закона о свободе информации полагали, что, если бы участники дебатов знали, что высказанные ими до принятия окончательного решения мнения могут впоследствии стать достоянием гласности, они бы сдерживали пыл при обмене взаимными уступками во время обсуждения вопросов политики учреждения или вовсе утратили бы охоту проводить их. Они могли бы остерегаться выступать в защиту тех или иных дискутирующих сторон или прямо высказывать

свою точку зрения. Американские суды сочли, что это исключение не должно распространяться на документы, носящие чисто фактический характер и «появившиеся на свет» в период, предшествующий принятию окончательного решения. Так, например, сводка статистических данных не относится к тем видам политических советов, которые подпадают под действие данного исключения.

Следующее важное исключение из сферы действия Закона о свободе информации касается, пожалуй, наиболее труднодостижимого равновесия во всем этом законе. По данному закону разрешается не разглашать любой документ в том случае, если его обнародование «могло бы явиться явно необоснованным нарушением права на личную жизнь». В этом случае весомыми оказываются ценности обеих сторон: с одной стороны, нарушение права на личную жизнь не только вызывает замешательство, но и отнимает у людей нечто незаменимое. С другой стороны, правительственные чиновники могут избежать законных разбирательств, если у них есть возможность сослаться на то, что в данном случае факт злоупотребления общественным доверием оправдывается их правом на личную жизнь.

Закон о свободе информации оставляет этот вопрос открытым для рассмотрения, что предполагает необходимость нахождения равновесия в каждом отдельном случае. При всех его ссылках на «явно необоснованные» нарушения права на личную жизнь закон все же отдает предпочтение гласности, предполагая при этом, что в остальных случаях подобные нарушения допускаются только ради достижения более общих целей, сформулированных данным законодательным актом. Судам до некоторой степени удалось снять напряжение за счет применения методики редактирования, позволяющей обществу получать информацию об основополагающих вопросах при одновременной защите личных интересов.

Решающим делом в этом эволюционном процессе стало дело о судебном разбирательстве по иску Министерства военно-воздушных сил США к Роузу. Студенты, занимавшиеся написанием статьи для издания, которое готовилось одной из школ подготовки юристов, были привлечены к исследованию, касавшемуся дисциплинарных систем в военных академиях. Они попытались

получить из Академии ВВС различные документы, в том числе документы, в которых зафиксированы случаи недостоинного поведения курсантов, в частности, использования ими шпаргалок и подсказок на экзаменах. Министерство военно-воздушных сил, выступавшее от имени Академии, а также от имени упомянутых в этих документах курсантов, попыталось предотвратить разглашение этих фактов, обосновывая свои действия необходимостью соблюдения секретности. Верховный суд пришел к заключению, что указанные документы подлежат редактированию с целью изъятия из них не только имен отдельных лиц, но и некоторых их опознавательных характеристик, например, названий городов, где проживали курсанты. Суд обосновал свое решение тем, что подобное редактирование документов является просто применением неконкретизированного положения Закона о свободе информации, которое предусматривает возможность изъятия из документа не подлежащего огласке материала перед обнародованием остальной содержащейся в нем информации. После соответствующего редактирования можно было бы обнародовать документы, и они бы все еще представляли ценность для исследователей, поскольку по-прежнему содержали общие сведения о том, как в Академии ВВС относятся к случаям недостойного поведения, включая информацию о масштабах и характере нарушений, а также другие сведения.

Последнее важное исключение из сферы применения Закона о свободе информации касается учетных документов, относящихся к правоохранительной деятельности. В данном случае основной целью является предотвращение разглашения такой информации, которая могла бы затруднить действия штатных сотрудников полиции в борьбе с преступностью. Например, в этом законе имеется положение, предусматривающее, что упомянутое исключение распространяется на документы, чреватые «разглашением методов расследования» или, «если обоснованно подойти к ним, угрожающие жизни или физической безопасности штатных сотрудников правоохранительных органов».

Все исключения из Закона о свободе информации направлены на приведение целей установления открытого государственного правления в соответствие с другими, не менее важными

общественными ценностями. Поиски равновесия этих целей в каждом отдельном случае представляют собой трудную и важную задачу. Однако она не должна уводить закон в сторону от его основного назначения – беспрецедентного обнародования информации, находящейся в руках правительства. Период недовольства и умышленных проволочек уже миновал, и в настоящее время каждое крупное государственное учреждение в США ежегодно отвечает на тысячи запросов в соответствии с Законом о свободе информации. Эта деятельность отнюдь не приводит к вражде или скандалам; она представляет собой неотъемлемую часть повседневной работы каждого учреждения. Удовлетворяются свыше 90 процентов всех запросов, сделанных в соответствии с Законом о свободе информации, что обеспечивает предоставление предприятиям, журналистам и рядовым гражданам обилия информации о том, как работают государственные органы страны. По некоторым из отклоненных запросов проводятся судебные разбирательства, и в ряде случаев суд выносит решение о том, что тот или иной документ или какая-либо его часть подлежат огласке. Однако главным «наследием» Закона о свободе информации является вовсе не узаконенная практика судебных разбирательств, а открытость государственного правления.

ДРУГИЕ ОБЕСПЕЧИВАЕМЫЕ ЗАКОНОМ СПОСОБЫ ПОЛУЧЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

Под влиянием успехов применения Закона о свободе информации в США было принято несколько других законодательных актов с целью расширения доступа общественности к правительственной информации.

В 1976 г. Конгресс США принял Закон об освещении деятельности государственных органов, который открыл общественности доступ на все собрания, проводимые межведомственными федеральными органами. «Собраниями», объявления о которых должны публиковаться заблаговременно, называются такие положения, при которых руководители того или иного ведомства собираются вместе для «совместного ведения дел какого-либо государственного органа». Структура правительства, описанная в Законе об

освещении деятельности государственных органов, построена на основе модели, введенной Законом о свободе информации. Собрания должны быть открыты для общественности, за исключением случаев, предусмотренных законом. При проведении закрытых собраний, предусмотренных законом, ведется протокол собрания. В результате частное лицо, считающее, что собрание было засекречено в нарушение закона, может обратиться в суд. Если суд признает, что данное собрание должно было проводиться открыто, передается огласке протокол этого собрания.

Законодательные исключения из сферы применения Закона об освещении деятельности государственных органов построены аналогично исключениям для Закона о свободе информации. Так, например, существует исключение в отношении засекреченной информации, касающейся национальной обороны, коммерческих тайн и производственных секретов, а также вопросов правоохранительной деятельности.

Однако существует одна важная область, в которой Закон об освещении деятельности государственных органов обеспечивает даже более широкий доступ к информации о деятельности государственных ведомств, чем Закон о свободе информации. Последний не распространяется на обсуждение политики государственных учреждений до принятия окончательного решения. Как уже отмечалось выше, разработчики этого законодательного акта полагали, что консультанты стали бы высказываться менее открыто, если бы знали, что их мнения могут быть преданы гласности. Например, эти люди, возможно, воздержались бы от резко полемических выпадов. Но Закон об освещении деятельности государственных органов не предусматривает подобного исключения. Авторы этого закона хотели, чтобы общество было в курсе дискуссий по политическим вопросам. В результате представители общественности имеют – и используют – право посещения собраний, проводимых различными государственными органами США – например, Федеральной комиссией связи и Комиссией по регулированию использования ядерной энергии – с целью обсуждения вопросов политики. Поскольку Закон об освещении деятельности государственных органов действует только в отношении межве-

домственных органов, он не дает представителям общественности права присутствовать на таких собраниях, как, например, совещание, проводимое министром транспорта для обсуждения вопросов финансирования автотранспортного хозяйства. Для учреждений, возглавляемых одним лицом, определение термина «собрание» было бы совершенно иным. Но для типичной комиссии по регулированию деятельности, состоящей из пяти или шести членов, принятие Закона об освещении деятельности государственных органов означало установление беспрецедентной открытости политических дебатов.

Закон об освещении деятельности государственных органов завоевал популярность в общественных кругах, и во всех 50 американских штатах были приняты аналогичные законодательные акты. Однако практика применения этого закона в целях обеспечения большей открытости политических дискуссий была далека от того, чтобы считать ее вполне успешной. Существование исключений из сферы действия Закона о свободе информации для дебатов, проводимых до принятия окончательного решения, склонило некоторые государственные учреждения к идее о ведении дел на бумаге. При этом другие обсуждения – по крайней мере те из них, которые носят предварительный характер – проводятся сотрудниками, занимающими в данном учреждении низшие должности и не подпадающими под действие положений Закона об освещении деятельности государственных органов, а записи, ведущиеся такими сотрудниками, не подпадают под действие Закона о свободе информации. Кроме того, в некоторых случаях руководители государственных учреждений США устраивают так называемое условное голосование, согласно которому между его участниками распространяется меморандум и голосование по нему осуществляется без проведения собрания. В конечном счете, собрания, проводимые в открытом порядке, часто приводят к политическим дискуссиям, которые, возможно, носили бы менее «письменный» характер и отличались большей открытостью, если бы эти собрания были закрытыми.

Непосредственной причиной этих затруднений является отсутствие единообразия положений Закона об освещении деятельности государственных органов и Закона о свободе информа-

ции. В более широком смысле здесь находит свое отражение сохраняющаяся неопределенность по вопросу о том, отражается ли на качестве политических дебатов их открытый характер. Однако проблемы, связанные с этой неопределенностью, не должны затмевать более широкого воздействия Закона об освещении деятельности государственных органов. В настоящее время публично проводится гораздо больше собраний, чем до принятия этого закона, и соответственно сейчас общественность лучше чем когда-либо осведомлена о работе государственных органов. Каждый день в Вашингтоне граждане посещают собрания, на которых руководители различных государственных ведомств заслушивают и обсуждают доклады по вопросам, представляющим несомненный общественный интерес.

Другое направление развития законодательной системы было связано с расширением принципов гласного правления путем распространения их не только на штатных государственных служащих, но и на других представителей государственных учреждений, и получило мощный импульс после принятия Закона о федеральных консультативных комитетах. В соответствии с этим законом, множество частных групп в США занимаются консультированием государственных органов. Если эти группы создаются и контролируются правительством, они подпадают под действие Закона о федеральных консультативных комитетах, который был принят в 1972 г. и в который в 1976 г. были внесены поправки. Консультативные комитеты, на которые распространяется действие данного закона, должны открывать для общественности проводимые ими собрания в той степени, которая требуется по Закону об освещении деятельности государственных органов, и предавать огласке свои учетные документы в соответствии с требованиями Закона о свободе информации.

Наиболее свежим из важнейших дополнений к праву общественности на доступ к правительственной информации является принятый в 1978 г. Закон об этике в государственных учреждениях. Цель этого законодательного акта самая конкретная из всех, с которыми нам с вами приходилось сталкиваться до сих пор – основные достоинства открытости правления сыграли свою роль в принятии этого закона, но

более конкретная проблема столкновения интересов имела гораздо большую значимость. Этот закон требует от некоторых государственных чиновников представления подробных финансовых отчетов. Закон об этике в государственных учреждениях имеет более широкую сферу применения, чем все остальные законодательные акты, направленные на обеспечение гласного государственного правления, поскольку он действует не только в отношении представителей органов исполнительной власти, но и применяется к представителям органов законодательной и судебной власти.

Указанные финансовые отчеты должны подаваться в Бюро этики в государственных учреждениях, которое анализирует их с целью обнаружения возможного несоответствия между государственной должностью того или иного чиновника и размерами его личного состояния. Кроме того, эти отчеты подлежат обнародованию. Наконец, Закон об этике в государственных учреждениях предусматривает нечто большее, чем простое требование о разглашении информации, – он устанавливает ограничения на возможности трудоустройства для бывших правительственных чиновников.

Результатом совместного действия законодательных актов, требующих от государственных органов предоставления информации, и Первой поправки, запрещающей правительству подвергать цензуре средства массовой информации, является государственное правление, для которого характерна высокая степень открытости. Разумеется, имеет место и проведение тайных собраний и заключение частных сделок, которым присуще злоупотребление общественным доверием. Продолжаются и законные дебаты о том, что в интересах всеобщего блага необходимо соблюдать секретность в некоторых областях. Однако, несмотря на все это, в конечном счете, существует единое мнение о том, что демократия работает лучше в условиях, когда народ имеет ясное представление о деятельности своего правительства. Как писал Джеймс Мэдисон, «отец Конституции», позднее ставший четвертым президентом США:

«Знание всегда будет управлять невежеством. И если народ хочет стать хозяином своей судьбы, ему необходимо вооружиться знанием».

БИБЛИОГРАФИЯ

Administrative Conference of the United States
Federal Administrative Procedure Sourcebook: Statutes and Related Materials
Washington, D.C.: Office of the Chairman, 1985

Berg, Richard K. and Stephen H. Klitzman
An Interpretative Guide to the Government in the Sunshine Act
Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1978

Birkinshaw, Patrick
Freedom of Information: The Law, the Practice, and the Ideal
London: Weidenfeld and Nicolson, 1988

Harrison, Tim
Access to Information in Local Government
London: Sweet & Maxwell, 1988

Marsh, Norman S. (ed.)
Public Access to Government-Held Information: A Comparative Symposium
London: Stevens & Son Ltd., 1987

O'Reilly, James T.
Federal Information Disclosure: Procedures, Forms, and the Law
Colorado Springs, Colorado: Shepard's, Inc., 1990

United States Congress, House Committee on Government Operations
A Citizen's Guide on Using the Freedom of Information Act and the Privacy Act of 1974 to Request Government Records
Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991

АДРЕСА И ТЕЛЕФОНЫ ДЛ Я КОНТАКТОВ

Freedom of Information Clearinghouse
P.O. Box 19367
Washington, D.C. 20036
Tel. 202-833-3000

Freedom of Information Service Center
The Reporters Committee for Freedom of the Press
1125 15th St., NW
Washington, D.C. 20005
Tel. 202-466-6312

Publications Services
Executive Office of the President of the United States
725 17th St., NW
Washington, D.C. 20503
Tel. 202-395-7332

United States Department of Justice
Office of Information & Privacy
Washington, D.C. 20530
Tel. 202-514-3642

Стивен Голдберг имеет ученое звание профессора права и в настоящее время работает в Центре права при Джорджтаунском университете в Вашингтоне. Он получил ученую степень бакалавра искусств в Гарвардском университете, а Йельский университет присвоил ему ученую степень доктора права. Ранее г-н Голдберг служил судебным клерком под началом судьи Уильяма Д. Бреннана – старшего в Верховном суде США, а также юристом в Комиссии США по регулированию использования ядерной энергии.

*Руководство проектом и редактирование:
Джон Рассел Дин – третий, президент Центра по международному
обучению управлению (ЦМОУ)*

ЦМОУ занимается оказанием помощи новым демократическим государствам в развитии правовых систем рыночной экономики. В настоящее время ЦМОУ предоставляет помощь Эстонии в перестройке ее гражданского кодекса и в создании Национального правового центра по подготовке юристов различного профиля, в первую очередь представителей судейского корпуса.

*Серия «Материалы о свободе»
Редактор: Хауард Синкотта
Помощники редактора: Джин Холден, Дебора М.С. Браун
Оформление: Шерри Хайман*
