

ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ ВЛАСТИ. КАНАДСКИЙ УРОК

© 2010 г. О. Афанасьева

Последние приблизительно 50 лет центральное место в общественно-политической повестке дня развитых стран прочно занимают теоретические и практические вопросы, связанные с транспарентностью (прозрачностью) власти. При обсуждении этой проблематики специалисты и неспециалисты используют такие понятия, как *прозрачность* и *подотчетность* власти, *право на информацию* и *доступ к официальной информации*.

Россияне приветствовали и поддерживали гласность еще в годы перестройки, а с началом новой российской истории живут в ожидании гласного и подотчетного обществу правления. Любое экспертное обсуждение вопросов социальной эффективности государственного управления, антикоррупционных мер, административных реформ и модернизации политической системы в России уже не обходится без слова “транспарентность”. Однако с практическими достижениями в этой области дело обстоит хуже.

Возможно, поэтому научная дискуссия о транспарентности приобрела в России несколько схоластический оттенок. С.В. Романюк, например, рассматривает “транспарентность власти” как комплексную конструкцию, в которую он объединяет понятия “гласность”, “открытость власти”, “доступ к информации”, “ограничения доступа”¹. Д.И. Гунин, напротив, разводит понятия транспарентности, свободы информации и гласности, рассматривая их как разные явления². Ю.И. Сте-

цовский выделяет такие характеристики транспарентности, как прозрачность, доступность и связанную с этим информированность³. Г.В. Пызина называет гласность, прозрачность и открытость атрибутивными характеристиками транспарентности⁴. Больше конкретики можно найти в работе коллектива под руководством А.В. Иванченко⁵, создавшего своего рода компендиум положений действующего российского законодательства об обеспечении открытости органов власти для граждан и юридических лиц. Следует также отметить, что в отечественной юридической науке сложилась своя дискурсивная традиция рассматривать проблематику прозрачности власти для общества через призму понятия “право на информацию”⁶.

Разноголосица при использовании понятия транспарентности наблюдается отнюдь не только в российской литературе, но и за рубежом. Некоторая расплывчатость, неопределенность границ этой категории, по верному замечанию Р. Оливера, не в последнюю очередь связаны с постоянным изменением ее предметного содержания⁷. В зарубежной литературе ее разработка обходится

М.Ю. и Ивонин. Ю.П. Прозрачное государство: проблема транспарентности государственного управления. Новосибирск, 2007.

³ См.: *Стецовский Ю.И.* О транспарентности власти и конституционной законности // Адвокат. 2006. № 12. С. 23.

⁴ См.: *Пызина Г.В.* Транспарентность политической власти: сущность и механизмы реализации в современной России (автореф. дис. на соиск. канд. полит. наук). М., 2006.

⁵ Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц. Под ред. А.В. Иванченко. М., Фонд “Либеральная миссия”. 2007.

⁶ См., например: *Бачило И.Л.* Информационное право: основы практической информатики. М., 2003; *Волчинская Е.* Законодательство Российской Федерации о доступе к информации. Российский комитет Программы ЮНЕСКО “Информация для всех”, 2004; *Малько А.В.* Право гражданина на информацию // Общественные науки и современность. 1995. № 5; *Тереженко Л.К.* Правовой режим информации. М., 2007; *Федотов М.* Право на информацию и (или) безопасность // Индекс/Досье на цензуру. 2001. № 13; *Шеввердяев С.Н.* Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности // Право и политика. 2001. № 10; *Афанасьева О.В.* Право граждан на информацию и информационная открытость власти: концептуальные вопросы правового регулирования. Саратов, 2004.

⁷ См.: *Oliver R.* What is Transparency? N.Y., 2004. P. 2.

АФАНАСЬЕВА Ольга Валентиновна, кандидат политических наук, эксперт Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления (afanolda1@yandex.ru).

¹ *Романюк С.В.* Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации (автореф. дис. на соиск. канд. полит. наук). М., 2005.

² См.: *Гунин Д.И.* Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект (автореф. дис. на соиск. канд. юр. наук). Екатеринбург, 2008. С. 8. Разграничивая явления гласности и транспарентности, Д.И. Гунин подчеркивает, что, в отличие от гласности, транспарентность присутствует не только в общественной жизни и праве демократических государств, но и при иных политических режимах. Это мнение юриста разделяют представители социологической науки М.Ю. Ивонин и Ю.П. Ивонин, утверждая в своем исследовании, что транспарентность проявляется как атрибут любой системы государственного управления (см.: *Ивонин*

без захвата и подчинения смежных понятий открытости, гласности, подотчетности. Изначально общественное внимание фокусировалось на проблематике открытости власти для средств массовой информации, затем смысловым ядром понятия транспарентности стало предоставление официальной информации по запросам граждан, а в последнее десятилетие на передний план вышла тема “проактивного” (без специального запроса) раскрытия информации официальными органами посредством сайтов и электронных “читальных залов”. Таким образом, в развитых странах понятие транспарентности расширяется и углубляется вместе с обогащением опыта общественных связей и развитием гражданской службы (которую в России принято называть госаппаратом).

В зарубежной литературе транспарентность государственного управления – одна из главных тем, которая обсуждается и на теоретическом уровне, и в практико-прикладных аспектах обеспечения доступа к официальной информации⁸. Право граждан запрашивать информацию и обязанность официальных органов отвечать на запросы граждан в развитых странах сегодня закреплены специальными законами, а нередко и в национальных конституциях. Родоначальником института доступа к информации считается Швеция. Первый в мире Закон о свободе прессы (1776 г.) является одним из четырех основных законов, составляющих Конституцию Швеции. В редакции 1976 г. Закона о свободе прессы гл. 2 “Об общественной природе официальных документов” определяет, что “каждый гражданин Швеции наделен правом на свободный доступ к официальным документам” в соответствии с определенными Законом

правилами⁹. По информации Дэвида Банисара, около 70 стран мира (сейчас, вероятно, уже больше) приняли соответствующие законы, и еще в 50-ти странах они разрабатываются¹⁰.

Характерно, что особую актуальность проблематика прозрачности и подотчетности официальных структур приобрела в контексте борьбы с коррупцией. Организация Объединенных Наций рассматривает транспарентность и подотчетность в ряду основных характеристик эффективного государственного управления (*good governance*), минимизирующих коррупцию государственного аппарата и определяющих качество государственной власти¹¹. В трактовке ООН транспарентность властных институтов представлена в следующем триединстве: принятие решений и правопринуждение, осуществляемые в строгом соответствии с нормами и предписаниями; информация свободна в распоряжении и доступна для тех, кого затрагивают эти решения и кто принуждается к их исполнению; достаточный объем информации обеспечивается в легко понимаемых формах и через медиа. Принцип подотчетности определяется следующим образом: органы власти должны быть подотчетны обществу и общественным организациям, особенно тем лицам, которые будут затронуты решениями или действиями властей. При этом обеспечение реальной подотчетности власти непосредственно связано с ее транспарентностью.

В развитых странах понимание того, что компетентное общественное обсуждение, гражданское участие, публичная подотчетность правящих обусловлены полнотой и доступностью информации о функционировании публичных институтов, стало уже азбучной истиной социального управления¹². Опыт успешных административных реформ показывает, что на практике транспарентность и подотчетность взаимосвязаны, так как они актуализируют и усиливают друг друга¹³.

⁸ См., например: Банисар Д. Свобода информации в мире 2006 год. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире / Проект “Свобода информации” 2006 г. организации Privacy International; Майкл Д. Открытое правительство или как достичь свободы официальной информации (<http://www.ypc.am/Old/russian/colleagues/pressclub/11.1997/5-9.htm>); Мендел Т. Свобода информации. Сравнительное правовое исследование. 2003 г. ЮНЕСКО; Стиглиц Д. Прозрачность правительства // “Право на свободу слова. Роль СМИ в экономическом развитии”. Институт Всемирного банка. Исследования по проблемам развития. М. 2005; Смолла Р.А. Право граждан на получение информации: “прозрачность” деятельности государственных органов (<http://www.infousa.ru/government/dmpaper10.htm>); Foerstel H.N. Freedom of Information and the Right to Know: The Origins and Applications of the Freedom of Information Act. Hardcover, 1999; Supperstone M., Pitt-Payne T. The Freedom of Information Act 2000. Butterworths Law, 2000; Nevitte N. Citizen’s Values, Information and Democratic Life. March 2001 (<http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-citizen-e.html#1>).

⁹ The Freedom of the Press Act SFS 1949:105 (http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6332.aspx).

¹⁰ См.: Банисар Д. Указ. соч. С. 7.

¹¹ Выделяется следующие восемь ключевых характеристик: участие в управлении (*Participation*), верховенство права (*Rule of law*), транспарентность (*Transparency*), оперативность реагирования на проблемы (*Responsiveness*), ориентация на консенсус (*Consensus oriented*), равенство и включенность (*Equity and inclusiveness*), результативность и эффективность (*Effectiveness and efficiency*), подотчетность (*Accountability*) (см.: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>).

¹² См.: Pollitt C. The Essential Public Manager. L., 2003. P. 88–90.

¹³ См.: Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. Пер. с англ. М., 2003.

Надо надеяться, что и в России со вступлением в силу Федерального закона “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” в 2010 г. разговор о прозрачности власти и доступе граждан к информации перейдет в практическое русло. Хотя при знакомстве с содержанием данного закона возникают большие сомнения в действенности его положений об открытости органов власти, а также о соответствии многих конкретных позиций духу и принципам международных документов о доступе к информации¹⁴.

Настоящая статья посвящена практическому опыту институционального обеспечения прозрачности и подотчетности власти. Однако прежде, чем перейти к рассмотрению практических вопросов, кратко изложим свое понимание содержания и взаимосвязи используемых категорий.

Роберт Даль справедливо называет одним из фундаментальных условий демократии и критериев демократичности “информированное знание” граждан обо всех действиях, предпринимаемых властью¹⁵. Если граждане не обладают информированным знанием, гражданская подотчетность власти превращается в фикцию. То есть, Р. Даль фокусирует внимание на той же проблеме, которую мы имеем в виду, когда поднимаем вопрос о прозрачности власти. Действительно, речь идет о двух сторонах того социального отношения, которое называется общественной подотчетностью и ответственностью власти. Для того, чтобы она была действенной, власти должны быть прозрачными для граждан и граждане должны обладать информированным знанием о деятельности властей.

Однако усложнение социальных отношений и управления, умножение социальной информации, концентрация этой информации в государственном аппарате наряду с колоссальными материальными ресурсами и регуляторными полномочиями крайне затрудняют информированное знание граждан о реальной повестке и деятельности властных институтов. Как отмечает М.Н. Афанасьев, развитие новейшей, “постмодерной” цивилизации ставит под вопрос действительность демократии. Именно в контексте этого фундаментального вызова следует рассматривать актуальность и масштаб проблемы прозрачности публичных институтов и доступа граждан к информации¹⁶.

Итак, прозрачность – это насущное социальное требование, которое современные сообщества более или менее активно обращают к многообразным и многоуровневым публичным институтам. Прозрачность институтов власти и управления является сегодня особенно проблематичным и потому особенно важным условием общественной подотчетности и ответственности правящих.

Требуемая прозрачность системы власти и управления обеспечивается должным функционированием всех основных элементов демократического правового государства¹⁷. В то же время есть институт, который создан недавно и продолжает развиваться как непосредственный ответ и специальное решение проблемы непрозрачности государственных структур и мега-корпораций – *гарантированный доступ к официальной информации*. Доступу к официальной информации (официальным документам) посвящены Рекомендация 2002 г. Комитета министров Совета Европы¹⁸ и открытая в 2009 г. для подписания Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам.

На глазах двух–трех поколений людей доступ к официальной информации стал одним из важнейших конституционных институтов современного государства (то есть государства национального, демократического, правового – все эти определения, по сути, синонимичны). Мы рассматриваем гарантированный доступ к официальной информации как публично-правовое институциональное *триединство*, которое выступает и может быть рассмотрено как *а) конституционный принцип* гражданской общности, развивающийся на современном этапе принцип гласности публичного права и правового государства; *б) субъективное право* каждого; *в) государственная обязанность* публичных институтов и их должностных лиц¹⁹.

Теперь от рассмотрения общих понятий перейдем к изучению практического опыта. В этой статье мы специально остановимся на опыте Канады,

¹⁴ См. подробно: Афанасьева О.В. Закон без доступа // Общественные науки и современность. 2010. № 3.

¹⁵ См.: Даль Р. О демократии. М., 2000. С. 85, 96.

¹⁶ См.: Афанасьев М.Н. Императив постиндустриальной демократии – информационная открытость власти // Общественные науки и современность. 2010. № 3.

¹⁷ Можно воспользоваться тем перечнем, который Роберт Даль назвал в качестве минимального и абсолютно необходимого для демократической системы набора институтов. Это выборность должностных лиц; свободные, честные, часто проводимые выборы; свобода выражения мнений; альтернативные источники информации; автономия ассоциаций; всеобщие гражданские права. Добавим еще честный и справедливый суд.

¹⁸ См.: Рекомендация № Rec (2002) 2 Комитета министров государствам – членам Совета Европы относительно доступа к официальным документам.

¹⁹ См.: Афанасьева О.В., Афанасьев М.Н. Наш доступ к информации, которой владеет государство. М., 2010.

который, на наш взгляд, представляет собой не рядовой “кейс”, а настоящий мастер-класс институционального обеспечения общественного доступа к официальной информации. Политическая элита и общественность Канады за 30 лет создали одну из лучших в мире, притом постоянно развивающуюся институциональную систему транспарентности и подотчетности государственных органов.

ПРАВО НА ДОСТУП К ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Началом формирования канадской системы доступа к официальной информации следует считать 1982 г.²⁰, когда в едином пакете были приняты два системообразующих закона. Закон о доступе к информации (*Access to Information Act*) предоставлял канадцам право на доступ к информации, содержащейся в документах, которыми распоряжаются правительственные органы и учреждения²¹. В то же время Закон о неприкосновенности частной жизни (*Privacy Act*) определил параметры права доступа к информации частного характера²².

Закон о доступе к информации устанавливает право “на доступ к информации, содержащейся в документах, находящихся под контролем правительственных органов” по запросу и порядок, в соответствии с которым канадские граждане (в Канаде или за рубежом), постоянные жители и зарегистрированные в Канаде юридические лица могут получать доступ к официальной информации. Понятие “документы” включает письма, заметки, доклады, фотографии, кино- и фото пленки, микроформы, планы, рисунки, схемы, карты, аудио и видеозаписи, машиночитаемые или электронные файлы.

В этом законе формулируются исключения из права на доступ к информации. Так, документы, содержащие информацию о совещаниях министров, и рекомендации, представленные Кабинету в ходе обсуждений, исключены из сферы его действия сроком на 20 лет (по истечении которого они становятся открытыми). Именно эта часть

подвергалась особой критике. Как отмечают канадские эксперты, Закон создает абсолютную привилегию правительства относительно “тайн Кабинета” и возможность объявить любой документ “документом Кабинета”. Кроме того, под его действие не подпадают документы, где содержится информация, защищенная положениями о *конфиденциальности* (они приведены в прил. II к Закону). Сюда относятся положения о конфиденциальности Закона о подоходном налоге, Закона о регистрации преступлений и преступников, Закона о защите престарелых.

Порядок доступа граждан к персональным данным о себе, собранным государственными органами, регулируется положениями **Закона о неприкосновенности частной жизни**.

Кроме того, в соответствии с **Законом о защите частной информации и документов в электронной форме** 2004 г. граждане имеют право доступа и коррекции касающихся их персональных данных, которые находятся в распоряжении бизнес-структур, регулируемых федеральным правительством (например, телекоммуникационных компаний и банков). В данном законе также перечисляются основания, исходя из которых государственные органы имеют право отказать в предоставлении информации. Это касается:

- информации, раскрытие которой может нанести вред интересам третьих лиц;
- информации, полученной от других уровней власти;
- отношений Цент–Регионы;
- внешней политики и обороны Канады;
- расследований, связанных с нарушением Закона;
- безопасности отдельных лиц;
- экономических интересов Канады;
- информации личного характера;
- информации, относящейся к третьим лицам;
- советов и рекомендаций;
- процедур испытаний и аудита;
- адвокатской тайны;
- запретов, введенных Законом.

ЗАПРОС НА ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ

Запрос должен подаваться в письменном виде и содержать ссылку на Закон. В нем должен быть представлен достаточный объем сведений, позволяющих сотруднику организации, в которую подается запрос, найти требуемую информацию.

²⁰ В истории Канады 1982 г. – это особая веха. В тот год были приняты новая Конституция Канады, формально провозгласившая суверенность и независимость государства от Британской Короны, и канадская “Хартия прав и основных свобод”, являющаяся конституционным актом. Хартия к фундаментальным правам и свободам отнесла “свободу мысли, убеждений, мнений и их выражения, включая свободу прессы и других коммуникаций”. Принятие тогда же законы о доступе к информации и неприкосновенности частной жизни развивали и конкретизировали положения Хартии.

²¹ См.: <http://laws.justice.gc.ca/en/A-1/index.html>

²² См.: <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/P-21>

Кроме того, необходимо подтверждение об уплате заявительной пошлины в размере 5 долл.

Многие канадские эксперты (хотя не все) считают обоснованным и сам принцип взимания платы для покрытия дополнительных издержек, и средний размер платы, взимаемой с заявителей на практике. По мнению Элизабет Денхам²³, действующая в Канаде система оплаты неэффективна, поскольку она не обеспечивает покрытия программных расходов. Факт финансовой убыточности системы доступа к информации не вызывает сомнений. Другой вопрос, а могут и должны ли в принципе расходы на предоставление официальной информации по запросам покрываться заявителями? Хотя экономность, безусловно, является актуальным вопросом.

Общей рекомендацией экспертов является изменение прецедента пошлин с целью провести различие между обычными и коммерческими запросами, а также ввести сбалансированную плату для наиболее объемных запросов.

Обратим внимание на отсутствие в Законе требования к заявителю мотивировать свой запрос. Справедливость такого подхода была подтверждена решением Федерального суда Канады, в соответствии с которым правительство обязано отвечать на все запросы, независимо от мотивов, преследуемых заявителями.

Немаловажное дополнение в Закон о доступе к информации было внесено **Законом о федеральной подотчетности** (*Federal Accountability Act*) в 2006 г.²⁴, который обязал государственные органы Канады оказывать содействие лицам, запрашивающим информацию:

- прилагать все возможные усилия для того, чтобы помочь заявителю с запросом о предоставлении информации;
- тщательно и исчерпывающе отвечать на запрос;
- предоставить своевременный доступ к данным в требуемом формате;
- не принимать во внимание личность заявителя.

Ответ на запрос должен быть представлен в течение 30 дней. В особых обстоятельствах этот срок может быть продлен, такое решение может быть обжаловано у Комиссара по вопросам информации.

²³ См.: Denham E. Issues and Options Regarding Fees under the Access to Information Act (<http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-fees1-e.html>).

²⁴ См.: Federal Accountability Act 2006 (<http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/F-5.5>).

ОБЯЗАННОСТЬ ПРЕДОСТАВЛЯТЬ ИНФОРМАЦИЮ

Канадский Закон о доступе к информации не распространяется на законодательную и судебную ветви власти – он действует в отношении *органов исполнительной власти, государственных учреждений и корпораций*. В прил. I к нему дается их полный перечень. Вопрос включения тех или иных органов в сферу действия Закона всегда вызывал споры. При этом активно обсуждается само понятие “государственная структура (учреждение)”. Отметим, что со временем в Канаде возобладал и получил законодательное закрепление достаточно широкий подход к пониманию объектов действия Закона о доступе к информации – *органов, выполняющих государственные функции или использующих средства налогоплательщиков*.

Канадские эксперты практически едины в понимании необходимости расширения перечня *государственных корпораций*, подпадающих под действие Закона. В этой связи подчеркивается важность разработки четких критериев для отнесения госкорпораций к этому перечню²⁵. В то же время, большинство канадских экспертов сходятся во мнении, что Парламент и суды должны оставаться за пределами действия этого закона.

С 2007 г. действие Закона о доступе к информации стало распространяться на *государственные* (“коронные”) *корпорации*, их дочерние предприятия, а также фонды, созданные в соответствии с федеральным законодательством²⁶. Кроме того, учитывая настоятельные рекомендации экспертного сообщества, в сферу действия Закона о доступе к информации были включены чиновники *аппарата Парламента*.

²⁵ См.: Bertram J. The Scope of The Access to Information Act – Developing Consistent Criteria for Decisions Respecting Institutions (http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-scope_atia-e.html).

²⁶ Закон о федеральной подотчетности 2006 г. расширил перечень подпадающих под действие Закона о доступе к информации государственных структур и одновременно четко сформулировал исключения для каждой категории новых объектов Закона. Так, для семи государственных корпораций: *Postes Canada* (Почтовая связь Канады), *VIA Rail* (Железные дороги Канады), *La Société Radio-Canada* (Радио Канады), *Énergie atomique du Canada* (Атомная энергия Канады), *Exportation et développement Canada* (Экспорт и развитие Канады), *Centre national des arts* (Национальный центр искусств) и *Office d'investissement des régimes de pension du secteur public* (Агентство по инвестициям в пенсионные режимы государственных учреждений), исключения составляют профессиональные тайны или финансовые, коммерческие, научные и технические данные третьей стороны. Кроме того, под исключение подпадает информация вещательных программ и журналистских источников.

НЕТ ДОСТУПА БЕЗ КОНТРОЛЯ

Парламент. Канада придерживается Вестминстерской модели парламентарной демократии, и именно парламент контролирует исполнение государственными органами Закона о доступе к информации. Специально для реализации этих контрольных функций создана должность *комиссара по вопросам доступа к информации* (формально его назначает генерал-губернатор Канады, но он не может сделать этого без резолюции Сената и Палаты общин). В соответствии с Законом о доступе к информации, Комиссар ежегодно представляет Парламенту отчет о ситуации с жалобами в рамках программы доступа к информации. В свою очередь, *Бюро тайного совета* – центральный орган исполнительной власти Канады – также представляет Парламенту свой отчет по вопросам применения законов о доступе к информации и неприкосновенности частной жизни.

В 2004 г. был создан новый *парламентский Комитет по доступу к информации, защите сведений личного характера и этике*, который обладает статусом постоянного комитета парламента. Нужно иметь в виду, что в Канаде нет традиции функционирования в парламенте большого числа постоянных комитетов, к которым приписаны все депутаты. Создание специального парламентского комитета еще раз показывает, сколь большое значение канадцы придают вопросам транспарентности государства.

Комиссар по вопросам доступа к информации. Этот важнейший институт транспарентности власти был учрежден Законом о доступе к информации 1982 г. В Канаде существует традиция функционирования специализированных правозащитных государственных органов – парламентских уполномоченных (здесь их именуют комиссарами)²⁷.

Комиссар по доступу к информации является должностным лицом Парламента, Закон наделяет его полномочиями расследовать жалобы, связанные с нарушением права на доступ к информации. Комиссар готовит ежегодные и специальные отчеты для Парламента о результативности программы доступа к информации²⁸.

Лицо, подавшее запрос и не удовлетворенное ответом, имеет право обратиться к комиссару по вопросам доступа к информации с жалобой на

действия государственного органа или организации, получившей запрос. Только после завершения расследования, проводимого комиссаром, допускается обращение заявителя в суд.

Комиссар по доступу к информации обладает широкими полномочиями по расследованию вопросов, связанных с решениями правительственных органов относительно доступа к информации, но без права отменять такие решения. Комиссар должен расследовать все жалобы, независимо от того, с какой целью они были поданы. Он проводит расследование и представляет свой отчет руководителю соответствующей организации. В отчете по результатам расследования жалобы комиссар либо рекомендует государственному органу открыть информацию, либо подтверждает правомерность отказа в ее предоставлении.

Надо иметь в виду, что генеральный прокурор Канады вправе выдавать распоряжение, запрещающее проведение расследования комиссаром в отношении информации, полученной конфиденциальным путем от “иностранного субъекта” или с целью защиты интересов национальной безопасности. Это изменение в Закон о доступе к информации было внесено после терактов 11 сентября 2001 г. в США.

Расследования и публичная активность комиссара, включая участие в суде на стороне заявителя, заставляют чиновников быть более аккуратными в обработке запросов и хорошо взвешивать аргументы при отказе заявителю. Поэтому отношение к парламентскому уполномоченному у высокопоставленных канадских госслужащих далеко не дружелюбное. Как свидетельствует Дональд Савуа, напряженность между правительством и комиссаром по доступу к информации вылилась не только в судебные разбирательства, но и в попытки со стороны правительства жестко контролировать бюджет Офиса комиссара с целью понизить эффективность его работы²⁹.

Суды. Если заявитель не согласен с решением комиссара, признавшим жалобу необоснованной, он вправе обратиться в Федеральный суд Канады. Закон о доступе к информации устанавливает 45-дневный срок с момента получения заявителем результатов рассмотрения комиссаром жалобы, в течение которого он может обратиться в суд. По усмотрению суда этот срок может быть продлен.

Комиссар может и сам обращаться в суд в течение тех же 45 дней с целью пересмотра отка-

²⁷ Например, канадский комиссар по вопросам приватности, комиссар по этике Федерального парламента Канады, комиссар по правам человека и др.

²⁸ В Канаде отчеты представляются за фискальный год (с 1 апреля по 31 марта).

²⁹ Savoie D.J. Court Government and the Collapse Accountability in Canada and United Kingdom. University of Toronto Press Incorporated, 2008. P. 287.

за государственных органов в предоставлении информации, но при соблюдении двух условий: во-первых, если комиссар проводил расследование по данному делу; во-вторых, если заявитель дает согласие на судебные действия комиссара.

Федеральный суд Канады выносит решения по вопросам отказа в выдаче информации государственными органами. Следующая обеспечивающая независимое рассмотрение вопроса судебная инстанция – *Федеральный апелляционный суд*. Последней юридической инстанцией по делам, относящимся к сокрытию информации государственными органами, для всех физических и юридических лиц является *Верховный суд Канады*.

УЛОВКИ КАНАДСКИХ ЧИНОВНИКОВ

Канадские эксперты приводят показательные примеры того, как чиновники приспосабливаются и стараются на практике минимизировать воздействие Закона о доступе к информации. Аласдер Робертс, например, рассказывает, что правительственные служащие предупреждают Офис премьер-министра о политически *деликатных* запросах. Обычно эти запросы приходят от СМИ и Парламента и касаются стратегических дебатов или расходов, связанных с поездками государственных служащих. Одной из “стратегий” работы с деликатными запросами считается задержка с ответом или препятствование скорому ответу. А. Робертс констатирует, что “промедление особенно чувствительно для журналистов, членов Парламента или других представителей партий. Новости сменяют одна другую в определенном ритме, поэтому долго оставаться актуальной проблема не может, и на ее место придет другая”³⁰. Судя по статистике жалоб, направленных Комиссару по вопросам информации за 2007–2008 гг., задержка ответа на запрос действительно стала основной проблемой обеспечения порядка доступа к информации.

Д. Савуа приводит еще один распространенный и очень простой способ для бюрократии уменьшить свои трудозатраты и политические риски от воздействия Закона о доступе к информации – не записывать все на бумагу. Такой способ, говорит он, хорошо работает как в Канаде, так и в Великобритании. Приведенные автором примеры впечатляют. Так, бывший премьер-министр Великобритании Тони Блэр обсуждал вопрос об участии в войне в Ираке, показывая *Powerpoint*-презента-

ции. А премьер-министр Канады Стивен Харпер распорядился, чтобы государственные служащие осуществляли рабочие коммуникации устно – в целях сокращения расходов, конечно³¹.

Показательны приведенные Д. Савуа свидетельства канадских чиновников из центральных агентств и линейных департаментов о практиках делопроизводства. Если первоначально законодательство по доступу к информации заставило чиновников четко и отлажено переносить свои мысли и рекомендации на бумагу, то сейчас ситуация поменялась – дело дошло до того, что правительство ориентирует государственных служащих не фиксировать все на бумаге. А устное общение, рекомендации, предложения, как известно, не подпадают под действие Закона о доступе к информации. Процитируем замечательное признание одного из чиновников: “Если раньше ничто не двигалось в правительстве, пока не было изложено на бумаге, то сейчас ситуация абсолютно обратная”³².

Д. Савуа фиксирует крайне опасную тенденцию в управлении информацией на государственной службе, которая подрывает право граждан на доступ к официальной информации и возможность общества эффективно контролировать госаппарат. В этой связи стоит прислушаться к мнению респондента, которого автор представляет как члена британского Парламента, а в прошлом министра кабинета Маргарет Тэтчер. По оценке этого сведущего эксперта, отсутствие записей ведет к “плохому правительству”, потому как разработчики стратегий не будут иметь необходимой информации на равных основаниях, и “разрушит подотчетность, поскольку невозможно будет вести контроль без письменного свидетельства”³³.

ОТ СКАНДАЛА К ПРОЗРАЧНОСТИ

Реформирование системы доступа к официальной информации, о котором толковали эксперты, вряд ли вышло бы за рамки “косметического ремонта”, если бы не грандиозный коррупционный скандал, буквально потрясший Канаду и ее политический класс. Так называемый спонсорский скандал, связанный с выплатой почти 300 млн. долл. из казны рекламным компаниям за пропаганду федеральной символики в Квебеке после референдума по его независимости в 1995 г., стоил кабинету либералов вотума недоверия и за-

³⁰ Roberts A.S. Spin Control and Freedom of Information: Lessons for the United Kingdom from Canada // Public Administration V. 83. Issue 1 (March 2005). P. 8, 9, 13.

³¹ См.: Savoie D.J. Op. cit. P. 287.

³² Ibid. P. 160–162.

³³ Ibid. P. 288.

кончился их сокрушительным поражением на досрочных парламентских выборах в начале 2006 г.

Лидер консерваторов Стивен Харпер обещал поддержавшим его канадским избирателям принять Акт о подотчетности правительства. Всем стало очевидно, что существующая практика получения официальной информации по запросу не обеспечивает должной транспарентности государственной власти. Нужен был радикальный шаг к системе прозрачности и подотчетности власти. И этот шаг был сделан. В апреле 2006 г. кабинет Харпера принял **План действий в области подотчетности** и внес на рассмотрение Парламента Закон о федеральной подотчетности. План действий, нацеленных на то, чтобы “сделать правительство более ответственным, открытым и нравственным”, включал следующие взаимосвязанные реформы:

- пересмотр порядка финансирования политических партий и ужесточение правил лоббирования (“политическая реформа”);

- обеспечение прозрачности и открытости назначения кадров в государственные органы и решений об использовании бюджетных средств (“парламентская реформа”);

- реформирование системы государственных закупок;

- защита “стукачей”³⁴ – лиц, сообщающих об уголовно наказуемых деяниях, совершенных госслужащими;

- расширение сферы действия Закона о доступе к информации;

- обязательная публикация, “упреждающее раскрытие” определенных сведений (например, представительские и транспортные расходы госслужащих, результаты опросов общественного мнения и др.).

Канадское общество потребовало реформы, чтобы “остановить влияние денег на политику”. Поэтому важнейшим направлением Плана действий стал пересмотр порядка финансирования политических партий³⁵:

- установлена максимальная сумма отдельных пожертвований зарегистрированной партии или

кандидатам в размере 1000 долл., которую частное лицо может внести в течение одного года (ранее предельный размер пожертвований составлял 5000 долл.);

- профсоюзам, корпорациям и организациям запрещено делать любые пожертвования политическим партиям;

- с семи до десяти лет продлен срок, в течение которого может быть возбуждено уголовное преследование по факту нарушения Закона о выборах.

В декабре 2006 г. был принят Закон о федеральной подотчетности (см. выше), вступивший в силу в 2007 г. Для популяризации и разъяснения новых законодательных постановлений и стратегии обеспечения транспарентности канадского государства создан специальный *WEB*-сайт этого закона³⁶. Обратим особое внимание на важные изменения и дополнения, которые были внесены в систему доступа к официальной информации, извлекая уроки из практического опыта ее функционирования.

Во-первых, был расширен перечень государственных структур, подпадающих под действие Закона о доступе к информации: наряду с федеральными министерствами и ведомствами в него включены государственные корпорации и их дочерние предприятия, фонды с государственным участием, аппараты ответственных должностных лиц Парламента, Центральная избирательная комиссия.

Во-вторых, в Законе была закреплена обязанность государственных структур оказывать поддержку запрашивающей стороне, прилагать все возможные усилия для того, чтобы помочь заявителю с запросом о предоставлении информации.

В-третьих, введена практика – “упреждающее раскрытие” информации государственными органами, включая обязательные публикации на официальных сайтах годовых и поквартальных отчетов государственных структур обо всех суммах, которые были израсходованы и выплачены должностным лицам. Ответственность за публикацию несут руководители госструктур. Кроме того, законодательно уточнено, что все данные о поездках и представительских расходах относятся к разряду официальной информации.

Следующее ключевое направление политической реформы – это ужесточение правил в обла-

³⁴ В Канаде их называют “свистунами” (“whistlers”).

³⁵ В развитие Закона о федеральной подотчетности в сфере обеспечения прозрачности избирательного процесса был принят специальный Закон о правилах действий в ситуации конфликта интересов, ограничениях на финансирование избирательных компаний и мерах по обеспечению административной прозрачности, надзора и подотчетности от 12 декабря 2006 г.

³⁶ См.: <http://www.faa-lfi.gc.ca>

сти лоббирования³⁷. В этих целях в Закон о регистрации лоббистов были внесены следующие изменения:

– наложен запрет на лоббистскую деятельность для министров, сотрудников аппаратов министров и других высокопоставленных чиновников в течение пяти лет после оставления ими своего поста;

– запрещено платить и получать вознаграждения, обусловленные или связанные с результатами лоббистских мероприятий;

– установлено требование к министрам и высокопоставленным правительственным чиновникам в обязательном порядке регистрировать свои контакты с лоббистами;

– учрежден новый пост независимого **комиссара по лоббированию**, наделенного широкими полномочиями по расследованию фактов нарушения положений нового Закона о лоббировании и Кодекса этических норм для лоббистов;

– установлен порядок, в соответствии с которым Комиссар по лоббированию осуществляет проверку предоставляемой лоббистами информации об их контактах с высокопоставленными государственными чиновниками и публикует ее на официальном *WEB*-сайте;

– продлен срок, в течение которого нарушения, связанные с лоббированием, могут быть предметом расследования и преследования по закону.

В рамках *парламентской реформы* большое внимание было уделено мерам по обеспечению прозрачности процедур назначения кадров в органы, советы и комиссии, особенно в части проведения конкурсов на замещение вакансий при обязательном соблюдении принципа независимости государственной службы от групповых интересов, а также принципа назначения на должности в соответствии с заслугами.

Для обеспечения прозрачности при использовании бюджетных средств создан пост **парламент-**

ского руководителя бюджета, в задачи которого входит предоставление депутатам и парламентским комитетам результатов независимых анализов по финансовым и экономическим вопросам. Один раз в квартал парламентский руководитель бюджета обязан подвергать пересмотру финансовые прогнозы, составляемые от имени правительства Министерством финансов. Министерства и ведомства обязаны своевременно предоставлять комитетам Парламента точные сведения, а по запросу парламентского руководителя бюджета – любые данные, которые могут ему потребоваться в целях осуществления им своих полномочий.

В рамках *реформы системы государственных закупок* был осуществлен “ряд мер по ее оздоровлению и обеспечению прозрачности, справедливости и открытости тендерных сделок в области снабжения, предоставления услуг и производства работ”. Важная роль отведена новому институту – **аудитору государственных закупок**, который призван контролировать соблюдение процедур и отвечать на жалобы поставщиков.

С целью усилить контроль выполнения финансовых распоряжений правительства, в Уголовный кодекс внесены дополнения, предусматривающие наказание за мошенничества, связанные с расходованием средств налогоплательщиков.

Были приняты меры по *оздоровлению методов рекламной деятельности* и проведению исследований общественного мнения для правительства. Понятно, что исследования общественного мнения нужны правительству для получения “обратной связи” от граждан, а через рекламу оно доводит до граждан информацию о государственных программах и услугах³⁸. Однако эта важная область аутсорсинга оставалась без серьезного надзора. После знаменитого “спонсорского скандала” в 2006 г. были законодательно закреплены следующие требования к осуществлению подобных контрактов:

– обязательное опубликование результатов исследований общественного мнения в течение шести ближайших месяцев после их проведения;

– запрет на практику представления отчетов в устной форме;

– обязательная передача министерствами и ведомствами окончательных письменных отчетов

³⁷ В Канаде лоббирование является законным видом деятельности. В настоящее время при правительстве Канады действуют около 5000 лоббистов. Среди них различаются индивидуальные советники и лоббисты, представляющие канадские общества и организации. В соответствии с ныне действующим Законом о регистрации лоббистов, частные лица, получающие вознаграждения за то, что контактируют с государственными чиновниками по вопросам принятия решений правительства, должны проходить публичную регистрацию. Любая информация, собранная на основании Закона о регистрации лоббистов и относящаяся к нему подзаконных актов, в соответствии с законодательными нововведениями должна быть достоянием общественности.

³⁸ Согласно Ежегодному отчету Агентства общественных работ и правительственных служб Канады за 2004–2005 гг., правительство выдвинуло 621 проект в области исследований общественного мнения, рыночная стоимость которых оценивалась в 29 млн. долл., к работе были привлечены 74 исследовательских учреждения.

по результатам исследований в Библиотечно-архивное управление Канады в течение шести месяцев со дня окончания работ по договорным проектам в области исследований общественного мнения.

В настоящее время от федеральных министерств и ведомств в обязательном порядке требуется публиковать на официальных сайтах сведения, касающиеся контрактов на проведение исследований общественного мнения, а также краткие справки о выполненных проектах в целях облегчения доступа общественности к такой информации. Кроме того, обязательной публикации в интернете подлежит информация о результатах опросов населения, проведенных по заказу федеральных исполнительных органов и организаций на общегосударственном и региональном уровнях.

Подтверждением серьезности намерений сделать госаппарат открытым стало *закрепление комплекса мер по защите тех лиц, которые сообщают о совершаемых госслужащими противозаконных деяниях*. Закон о федеральной подотчетности предписывает предоставлять общественности информацию о фактах нарушений. Информация, предоставленная осведомителями, должна быть незамедлительно обнародована за исключением случаев, когда затронуты вопросы государственной безопасности или безопасности физических лиц. В отношении самих осведомителей, сообщивших о правонарушениях или сэкономивших средства налогоплательщиков, установлены денежные премии.

Защите при раскрытии информации о правонарушениях государственных служащих в Канаде придается самое большое значение – это один из ключевых элементов в институциональной системе по противодействию коррупции. В развитие Закона о федеральной подотчетности 15 апреля 2007 г. вступил в силу специальный **Закон о защите государственных служащих, раскрывающих информацию о правонарушениях на рабочих местах**. Исходя из того, что отсутствие безопасного механизма защиты государственных служащих, раскрывающих информацию о правонарушениях на рабочих местах, вредит самой госслужбе и государственному управлению в целом, Закон создает в госсекторе процедурный механизм для тщательного и объективного расследования каждого конкретного случая подачи заявления о правонарушении при сохранении конфиденциальности персональных данных “информаторов”.

Необходимыми элементами единого антикоррупционного механизма должны стать созданные в июле 2007 г. новые институты: Управление по вопросам добросовестности и порядочности в государственном секторе, подчиненное соответствующему уполномоченному Парламента, и Трибунал по защите государственных служащих, раскрывающих информацию о правонарушениях на рабочих местах.

В случае **уполномоченного по вопросам добросовестности и порядочности в государственном секторе** канадцы действовали в рамках своей политической традиции, а именно, – учредили федеральный надзорный институт по защите прав со статусом должностного лица Парламента, соответственно назначаемого и ответственного перед ним. Такой статус уполномоченного обеспечивает его независимость от правительства. Независимость уполномоченного, приданное ему право проведения расследований, включая право вызова свидетелей повесткой, а также прямая подотчетность Парламенту обеспечивают систему по противодействию коррупции инструментами, необходимыми для обнаружения и документирования правонарушений на госслужбе.

Не менее интересен и такой антикоррупционный институт, как специальный **Трибунал по защите государственных служащих, раскрывающих информацию о правонарушениях на рабочих местах**, наделенный правом выносить решение о том, имели место репрессии либо нет, а также правом определять средство защиты или назначать дисциплинарные меры. Создание подобного института – это, что называется, чисто канадский эксперимент, прецедентов в мировой практике до него не было, а тем более не было увязки его деятельности с функционированием уполномоченного по вопросам добросовестности в государственном секторе. Трибунал вправе предписать (по представлению уполномоченного) принятие мер защиты в отношении преследуемых госслужащих и наложение дисциплинарных санкций на государственных служащих, совершивших репрессивные акты.

С 2001 г. в Канаде реализуется государственная программа **“Государственное управление в режиме on-line (GOL)”**. Ее главный принцип заключается в ориентации на клиента при оказании услуг. Из этого принципа следует важное требование к государственным структурам – предоставлять информацию и услуги независимо от ведомственных границ. Сегодня предоставление государственных услуг обеспечивается через

специальный правительственный сайт³⁹. В Канаде в режиме *on-line* предоставляются 130 услуг, популярных у граждан и бизнеса: может осуществляться выписка направления к врачу; получение или продление водительских прав; получение рекомендаций по страхованию; получение свидетельства о рождении; доступ к картам районирования земельных участков. Более 30 *on-line*-услуг предусмотрено для бизнеса. По оценке Университета Брауна (США), в Канаде наравне с признанными лидерами в рейтингах электронного правительства – Великобританией, Сингапуром и Тайванем – имеется самый широкий перечень предоставляемых правительственными сайтами услуг в режиме *on-line*.

ЧТО ПОКАЗЫВАЕТ КАНАДСКИЙ ОПЫТ

В завершение обзора канадской модели информационной открытости и подотчетности власти выделим то главное, что необходимо извлечь и усвоить из опыта Канады для пользы России.

Канадское законодательство четко и детально регламентирует порядок и процедуры доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, по запросу заявителя. Следует отметить своевременную проработку и динамичное развитие подзаконного нормотворчества на уровне актов исполнительной власти, без чего даже самый правильный закон трудно применить на практике.

В Канаде создана целостная институциональная система обеспечения широкого доступа к официальной информации с отлаженной инфраструктурой. В этой системе четко закреплено, какие государственные структуры и должностные лица отвечают за практическое применение Закона о доступе к информации, аудит и развитие системы доступа к информации.

Канадский опыт убедительно показывает, что ключевым институтом, по сути дела гарантом действенности системы доступа граждан к официальной информации является специальный, независимый от правительства надзорно-контрольный орган – парламентский уполномоченный по доступу к информации (в Канаде такой уполномоченный называется комиссаром по вопросам доступа к информации).

В середине 2000-х годов Канада провела фундаментальную административную реформу, которая превратила институт доступа граждан

к официальной информации в еще более широкую систему прозрачности и подотчетности государства. Важнейшим элементом системы широкого доступа к официальной информации и государственным услугам стала программа “Государственное управление в режиме *on-line*”. В Канаде государственная программа – это не просто раstraжированный и разрекламированный бюрократический документ, а система реальных действий.

Наконец, стоит обратить внимание на то значение, которое в Канаде придают популяризации самой идеи права на доступ к информации. 28 сентября в развитых странах отмечается “Международный день права знать” (*Right to Know Day*). А в Канаде отмечается “Неделя права знать” (*Right to Know Week*) при активном участии неправительственных организаций и правительственных институтов.

По данным Международной неправительственной организации *Transparency International*, Канада входит в число пяти лучших стран по уровню честности государственной службы. А в рейтинге 180 стран мира по уровню восприятия коррупции в государственном секторе Канада в 2008 г. занимала 9 место (8.7 баллов)⁴⁰. Пример Канады показывает, что прозрачное и подотчетное государство стоит не дешево, но “дорогостоящее”. Честно работающий госаппарат стал не просто важной составляющей привлекательного глобального бренда с красным кленовым листом. Показатели конкурентоспособности и качества жизни, которых добилась “Страна кленового листа”, вызывают уважение во всем мире и желание многих людей переселиться в Канаду на постоянное место жительства⁴¹.

Ключевые слова: транспарентность и подотчетность власти, доступ к информации, право на информацию, борьба с коррупцией.

⁴⁰ Для сравнения: наивысшую оценку в рейтинге ИВК делят Дания, Новая Зеландия и Швеция – каждая из этих стран получила по 9.3 балла. У России – 147-е место (2.1 балл). Наши соседи по рейтингу: Сирия, Бангладеш, Кения (тоже 2.1 балл) (http://www.transparency.org.ru/doc/CPI%202008_press%20release_Rus1_01216_1.pdf).

⁴¹ Уже несколько лет подряд, по ежегодной статистике ООН, Канада является одним из лучших мест в мире для проживания по совокупности важнейших критериев (общий уровень жизни, экология, культура и искусство, образование, уровень преступности и т.д.). Бюджетная политика Канады – самая эффективная среди стран G-7; стоимость жизни в Канаде – самая низкая среди стран G-7; инфляция в Канаде – в среднем 1.6 % за пять лет. По данным 2005 г., Канада занимает 14-е место из 111 стран в индексе качества жизни (http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY_OF_LIFE.pdf).

³⁹ См.: <http://www.servicecanada.gc.ca>