

## Российская власть: юридическая имитация открытости

По тому, насколько обеспечен доступ граждан к государственной информации (любым решениям органов и ведомств разного уровня, статистическим данным, протоколам совещаний, архивным документам и т. д.), можно судить о развитии демократии и правовой системы в стране. Не случайно этой проблеме уделяется все больше внимания в реальной мировой политике. А как обстоит дело с доступом к информации в России? Политологи Михаил и Ольга Афанасьевы попытались ответить на этот вопрос в многоаспектном исследовании. Их книгу «Наш доступ к информации, которой владеет государство» недавно издал Фонд «Либеральная миссия». На очередной встрече экспертов фонда авторы дополнили и прокомментировали изложенные в книге выводы. Содокладчиками на обсуждении были правовед Михаил Краснов и политик Владимир Рыжков, в прошлом депутат Государственной Думы. Вел разговор вице-президент Фонда «Либеральная миссия» Игорь Клямкин.

### **Игорь Клямкин:**

На обсуждение сегодня выносятся сообщения Ольги Афанасьевой и Михаила Афанасьева. Тема: «Доступ граждан к информации, которой владеет государство». Они написали об этом книгу, которую только что издала «Либеральная миссия». Те, у кого ее нет, могли с ней познакомиться, зайдя на наш сайт.

Мы придаем этой теме очень большое значение. Может быть, даже большее, чем другим нашим темам. Тому есть, по меньшей мере, три причины.

Во-первых, проблема доступа к информации последние несколько десятилетий – особенно после распада двухблоковой мировой системы – стала если не основным, то одним из основных направлений совершенствования западной демократии. Речь идет об отходе от ее минималистской или, как ее еще называют, элитистской (либо, по имени известного мыслителя, шумпетарианской) модели, предполагающей лишь право граждан раз в несколько лет свободно выбирать власть. Это – реальное движение вперед. Между тем, в российском публичном пространстве эта тема не фигурирует и не вызывает интереса даже в либеральной среде, о чем косвенно свидетельствует количество присутствующих в этом зале. По моим наблюдениям, меньше людей у нас еще не было.

Второй момент – более общего и принципиального порядка. Он заключается в том, что в нашем публичном пространстве, как это странно ни прозвучит, до сих пор сколько-нибудь конкретно (подчеркиваю: конкретно!) не представлены европейские или – шире – западные институциональные стандарты. Мы ограничиваемся общими разговорами о том, что прессы должна быть свободной, что должна быть политическая конкуренция и т.п. Но как устроена и как работает западная демократия, мало кому интересно. Гораздо интереснее нам поговорить о том, что будет с Путиным и Медведевым через год или через два. Сегодня от соблазнов такого рода заранее прошу воздержаться.

Между тем отсутствие конкретных представлений о западных демократически-правовых стандартах позволяет экспертам известного толка спекулировать на тему о том, что и на Западе в разных странах институты тоже не одинаковые, а потому и России позволительно претендовать на своеобразие. Если, скажем, французские институты отличаются от американских, то что, мол, зазорного в том, что институты российские отличаются от тех и других? И, тем самым, затушевывается вопрос о том, что, наряду с разницей, есть и нечто общее, для западной цивилизации универсальное, из чего Россия выпадает и от чего, благодаря своему своеобразию, отпадает.

Третий момент – сугубо правовой. В последнее время мы, в силу известных причин, сосредоточены на том, что называется правоприменением. На том, что законы не

выполняются или нарушаются. Но вопрос ведь и в том, каковы сами законы. Это, в конечном счете, вопрос о нашем правовом сознании и его юридической оснащенности. И я думаю, что представленная работа Ольги Валентиновны и Михаила Николаевича – я имею в виду их книгу, в которой российские законы сравниваются с законами западных стран, – в данном отношении чрезвычайно важна.

Да, речь идет всего лишь об одной сфере – о доступе к информации. Но это – начало нашего большого проекта, предполагающего сравнительный анализ европейского и российского законодательства и в других сферах – в тех, которые касаются политической и судебной систем, государственной службы и т.д. Это и будет наш тест на соответствие российских правовых норм европейским институциональным стандартам.

То, что сделали авторы книги и они же – наши сегодняшние основные докладчики, весьма и весьма поучительно. Их анализ показывает, что, кроме всех известных вам имитаций, существует и имитация западных правовых норм. Российские законы о доступе к информации – в отличие от западных оригиналов, с которых они вроде бы скопированы, – составлены таким образом, что они не столько обеспечивают, сколько блокируют наш доступ к официальной информации.

Работать мы будем следующим образом. Сначала выступят два докладчика. Потом – два основных содокладчика: Владимир Александрович Рыжков и Михаил Александрович Краснов, которые прочитали упоминавшуюся мной книгу и готовились выступить заранее. А после них – кто захочет.

Итак, начинаем. Михаил Николаевич, пожалуйста.

*Михаил Афанасьев (доктор социологических наук, директор по стратегиям и аналитике Центра политического консультирования Никколо М):*

**«Приступив к анализу новых российских законов, посвященных доступу к официальной информации, мы обнаружили в них полный набор «темных» технологий»**

Спасибо, Игорь Моисеевич, за хорошее начало разговора. Спасибо всем, кто проявил интерес. Мы сегодня обсуждаем очень актуальную, по настоящему «топовую», как говорят западники, тему. Я бы назвал ее одной из ключевых точек акупунктуры современной цивилизации. Вопросы открытости власти и доступа граждан к информации последние десятилетия находятся в центре общественных и политических дискуссий. Активно обсуждать их начали все-таки несколько раньше, чем произошел развал двухблоковой системы. Окончание холодной войны устранило колоссальное препятствие на пути к информационной открытости государственных органов, но начальный импульс произошел в развитых правовых государствах несколько раньше, где-то в 1960-х годах. Вот с этого времени проблема доступа к информации вышла на верхние строчки в повестке общественного развития.

У нас, в России, эта тема тоже имеет свою историю. В 1980-е годы мы признали принцип гласности, с 1990-х годов говорим о праве на информацию. Было несколько попыток закрепить право граждан на доступ к официальной информации законодательно, несколько законопроектов вносились в Государственную Думу, первый из них был внесен еще администрацией президента Б. Ельцина. На сегодняшний день приняты два закона: «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и отдельно «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Следует упомянуть и Федеральный закон «О персональных данных», он тоже к этой теме относится в части доступа граждан к информации о себе, когда такую информацию собирают и обрабатывают государственные

органы. Вы понимаете, насколько это актуальный вопрос, и, забегая вперед, скажу, что закон по этому вопросу принят, на мой взгляд, очень плохой.

Чем же объясняется острота вопроса о доступе к официальной информации? Почему общественное внимание в развитых странах, а теперь мало-помалу и в России, сосредоточено на этой теме? Приведу только несколько количественных показателей такого внимания. По оценке Дэвида Бонисара, который делал мировой обзор на эту тему, на середину 2000-х годов уже 70 стран приняли законы о доступе граждан к информации и еще в 50 были готовы законопроекты. К сегодняшнему дню эти цифры соответственно возросли. Как видите, это общемировая тенденция. Что лежит в ее основе?

На наш взгляд, в основе этой общей тенденции лежит фундаментальный вызов в отношении демократии как политической формы современного общества. Этот вызов не внешний, наоборот, он вырастает изнутри современной цивилизации. Давайте вспомним классическое определение демократии Роберта Даля. В число выделяемых им критериев демократии входит то, что он называет «информированным знанием» граждан, – имеется в виду осведомленность граждан о повестке общественного и государственного развития. Понятно, что ситуация с подобной осведомленностью в современном обществе, особенно в крупном государстве, кардинально отличается не только от античного полиса и небольшой средневековой республики, но и от национального государства XIX века. Например, если мы сравним Соединенные Штаты Америки XIX века, даже еще начала XX века, и сегодняшние Соединенные Штаты Америки, то обнаружим огромное различие между ними по объему национального продукта и по объему информации, которые концентрирует и перераспределяет государство, – это на самом деле два разных государства.

Современные государства концентрируют в своих иерархических инстанциях колоссальные ресурсы, колоссальные объемы информации и одновременно колоссальные возможности манипулирования информационной повесткой и массовым сознанием граждан. В такой ситуации реальная осведомленность граждан выглядит проблематично, и обеспечить на деле их «информированное знание» общественной, государственной повестки очень сложно. А без этого действенность демократии оказывается под вопросом. Вот это и есть фундаментальный вызов для демократии, происходящий из развития современного общества.

Ответы на указанный вызов современные демократические государства стали искать и находить где-то после Второй мировой войны. В 1976 году в Швеции была принята обновленная редакция их знаменитого закона «О свободе прессы» 1776 года, который является одним из четырех законов, образующих Конституцию Швеции. Было закреплено положение о том, что каждый гражданин Швеции имеет право на доступ к официальным документам шведского государства в порядке, который предусмотрен законом.

Раньше не только в авторитарных, но и в демократических государствах действовал следующий порядок: гражданин, желающий получить доступ к официальному документу, должен доказать законность своего интереса. Вполне очевидно, что для аутсайдера, который не включен в бюрократию, в политический истеблишмент, чрезвычайно трудно доказать законность своего интереса к тем или иным официальным документам.

Сегодня в основу законодательства о доступе к информации в развитых странах положен совершенно иной, новый принцип – принцип презумпции права знать. Этот переход от одного принципа к другому является фундаментальным изменением правовой, политической и административной культуры. По сути дела, речь идет об институциональной революции. И не случайно целый ряд развитых государств внесли специальные изменения в свои конституции, чтобы закрепить принципиально новый порядок доступа граждан к официальной информации. Настолько большое значение придавалось этим изменениям.

В то же время не надо представлять себе ситуацию в развитых странах как такую благостную картину, когда все заинтересованы в информационной открытости. Доступ к информации – это не манна небесная. Любая бюрократия, любой истеблишмент заинтересованы не столько в раскрытии, сколько в сокрытии информации. Причем, я специально подчеркну, речь идет не только о чиновничестве, но и о сменяющих друг друга партийных кабинетах. Политические партии, чередующиеся у власти, на самом деле мало заинтересованы в институциональном обеспечении реального доступа граждан, потребителей к официальной информации. Оппозиционные партии борются за ослабление правящих партий, но не за ослабление тех политических высот, которые они сами претендуют занять. Столь фундаментальное изменение современного государства, каковым является закрепление широкого доступа к официальной информации, произошло и происходит только под давлением потребителей, заинтересованной общественности, под влиянием общественного мнения, к которому в условиях политической конкуренции и выборов вынуждены прислушиваться партии и формируемые ими правительства.

Поэтому нас не устраивает взгляд на доступ к информации как на некую данность, которая возникла непонятно откуда в готовом виде. В своей книге мы рассмотрели институт доступа к информации через призму развивающегося социально-политического конфликта. Как нам кажется, это очень плодотворный подход. Будете читать книгу – составите собственное об этом представление. Что такой подход позволяет увидеть?

Мы вычленили те приемы, те технологии правящих кругов и бюрократии, которые позволяют им эlimинировать значение законодательных установлений. Законы о доступе к информации, как я уже сказал, приняты во многих странах, но работают они очень по-разному. В одних странах закон работает более эффективно, в других странах – менее эффективно, в третьих странах не работает вообще. То есть бывают ситуации, когда закон о доступе к информации есть, а действительного доступа к информации нет. Потому что есть целый набор технологий, которые позволяют свести влияние закона к минимуму.

Во-первых, можно сократить перечень органов власти, на которые распространяется закон, выведя из-под действия закона какие-то ключевые институции. Ну, например, Центральную избирательную комиссию, секретариат премьер-министра, администрацию президента или еще какие-то ключевые органы, где принимаются ключевые решения.

Во-вторых, можно радикально ограничить доступ к информации, предусмотрев в законе очень большое число всевозможных исключений. Закон о доступе к информации есть, а когда начинаешь его читать, то обнаруживается, что это исключено, это исключено, это исключено, и не вполне понятно, что, собственно говоря, вообще осталось-то, к какой информации доступ-то этот закон обеспечивает.

Еще один способ ограничить действенность закона – установить высокую цену подачи заявления на доступ к официальному документу. Нередко вводится отдельная плата и за апелляцию. В ряде случаев оплата поднимается на уровень, в общем-то, запретительный. Например, в Ирландии, после того как была поднята плата за подачу заявлений на доступ к официальным документам, количество обращений за информацией упало сразу в три раза.

Держатели властных ресурсов всегда стремятся сохранить за собой право и возможность по своему усмотрению решать вопрос о допуске заявителя к официальной информации: допустить его к официальному документу или не допустить, дать ему копию этого официального документа или не дать. Поэтому нужно внимательно смотреть, насколько закон реально заставляет чиновника рассматривать вопрос, отвечать заявителю по существу, нести ответственность за принятое решение. Здесь опять же есть целый ряд бюрократических приемов.

Таким образом, мы выяснили главные приемы и технологии, с помощью которых правящие круги, озабоченные сохранением собственной власти, могут ограничивать и снижать действенность законодательства о доступе к информации. И вот когда мы приступили к анализу новых российских законов, посвященных доступу к официальной информации, то обнаружили в них полный набор всех этих «темных» технологий. В этом смысле российские законы могут рассматриваться как показательные. Они, наверняка, войдут в учебники и антологии по развитию правового государства но, к сожалению, в качестве плохих примеров.

Игорь Моисеевич подсказывает, что я говорю уже пятнадцать минут. Пора от бюрократических ухищрений перейти к позитиву. Давайте, посмотрим на главные элементы институциональной системы доступа к официальной информации, как они себя зарекомендовали на практике. Что показывает нам передовой международный опыт.

***Леонид Васильев:***

Лично я вижу, что по отношению к Швеции вы настроены весьма критически.

***Михаил Афанасьев:***

В своем выступлении я совсем не думал о мере негатива в отношении Запада или в отношении России. Я говорил немножко о других вещах: о генезисе нового института; о том, что развитие этого института происходит всегда через конфликт; о тех технологиях, которые правящие круги обычно используют, для того чтобы обнулить действенность закона о доступе к информации. А мой соавтор будет говорить о том, что необходимо предусмотреть, для того чтобы закон о доступе к информации сработал.

***Игорь Клямкин:***

Погодите секундочку. Во-первых, вопросы – после выступлений основных докладчиков. Во-вторых, кто хочет из аудитории выступить, подавайте записки, чтобы я мог устанавливать очередность.

Пожалуйста, Ольга Валентиновна.

***Ольга Афанасьева (кандидат политических наук, эксперт Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления):***

**«Российский закон ввел еще неизвестную международной законодательной практике формулировку – перечень информации, которая “может быть доступной”».**

Спасибо. Мы действительно переходим к тому, что нужно сделать, чтобы закон о доступе к информации сработал. Поскольку наши законы приняты один в конце 2008 года, другой в начале 2009 года, и один уже вступил в действие, а другой вступает только сейчас, то осмысленно говорить о какой-то практике применения этих законов мы не можем. Но мы можем анализировать тексты сегодняшних российских законов о доступе к информации о деятельности органов государственной власти. И здесь нам не обойтись без зарубежного опыта, подчеркиваю, передового зарубежного опыта, в обеспечении доступа к информации, который позволит выделить несколько важных факторов, предопределяющих успешность или, напротив, безуспешность применения законов о доступе к информации.

Один из главных факторов действенности закона – это наличие сильного контрольно-надзорного органа. Между тем, если обратиться к российскому федеральному закону «Об обеспечении доступа к информации, о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», то в этой части наш закон предельно лаконичен. Если воспроизвести то, что закреплено в статье 24 Закона, то мы видим, что контроль за исполнением, за применением Закона возлагается на руководителей органов, которые представляют информацию. А надзор призвана осуществлять прокуратура. Наверно, не стоит терять время на обсуждение такой модели контроля, ее неэффективность очевидна.

Ну а как происходит в тех странах, где существует развитая институциональная система обеспечения доступа к информации? Можно выделить две модели сильного контроля и надзора. Первая модель – это специализированный омбудсмен, парламентский уполномоченный. Подчеркиваю, специализированный омбудсмен, а не просто уполномоченный по защите всех прав и свобод человека и гражданина в государстве. Именно специализированный уполномоченный играет важнейшую роль в системе контроля и надзора за исполнением законодательства о доступе к информации. Он обладает длительным, превосходящим парламентский, сроком полномочий, он наделен правом проводить расследования, затребовать информацию, делать предписания, которые необходимо либо опротестовывать в суде, либо выполнять.

Наиболее сильными полномочиями обладает омбудсмен по доступу к информации в Ирландии и в Канаде. В Ирландии специальный уполномоченный, комиссар по вопросам информации, как принято именовать этот орган в ангlosаксонских правовых системах, обладает обязательной силой решения. К нему обращаются заявители, в случае если нарушены их права на доступ к информации. Подчеркиваю, его решения для государственных органов, подпадающих под действие закона о свободе информации, имеют обязательную силу.

В Канаде решение комиссара обязательной силы не имеет, но здесь вступает в силу фактор политического режима функционирования данного органа. Настолько серьезен статус парламентского комиссара по вопросам информации, что государственные органы стараются не попасть в черный список, который составляет комиссар. Как наглядно показывает практика, канадские государственные органы и чиновники прислушиваются к мнению комиссара. Комиссар по доступу к информации готовит ежегодный парламентский доклад о том, как государственные органы исполняют закон о доступе к информации. Доклады комиссара есть в открытом доступе на его сайте, они представляют большой интерес, из них можно узнать, какие вопросы волнуют потребителей, какую информацию не хотят открывать государственные структуры, как рассматриваются спорные дела. Еще раз обратим внимание, что в российском законе «Об обеспечении доступа к информации» подобный контрольный орган отсутствует.

Следующая сильная модель надзора – это правительенная комиссия. Такая комиссия отвечает за всю систему применения закона о доступе к информации. Рассматривает апелляции, выносит окончательные решения, штрафует и наказывает провинившихся чиновников. Примеры наиболее сильных комиссий – Индия, Мексика. Комиссия по доступу к информации, формируется, как правило, премьер-министром. В Индии особенность системы надзора в том, что при формировании центральной и региональных комиссий по информации учитывается мнение лидеров оппозиции в парламенте и в региональных легислатурах. Такая модель достаточно эффективна.

В ряде зарубежных стран, например в Австралии, Новой Зеландии, Швеции, где действует не специализированный, а общий омбудсмен, вопросы доступа к информации тоже рассматриваются. Но объем жалоб по самым разным нарушениям прав человека настолько большой, что эти неспециализированные омбудсмены не в состоянии оперативно обработать еще и поток, причем увеличивающийся год от года, жалоб по

доступу к информации. Эти омбудсмены высказываются, как в Австралии, официально обращаются в парламент о целесообразности учреждения специализированного омбудсмена по вопросам доступа к информации.

Вопрос количества жалоб и возможности оперативного реагирования на них – далеко не праздный. Сколько, например, мы можем ожидать жалоб, когда российские законы о доступе информации могут вступить в силу? Например, в Канаде при 32 миллионах населения в 2008 году было 2400 жалоб, при этом количество жалоб растет из года в год. И такая тенденция к увеличению жалоб наблюдается повсеместно.

Еще один важный момент. Орган надзора за системой доступа к информации должен быть хорошо финансово обеспечен. Уполномоченный должен иметь свой профессиональный штат. Даже в передовых странах, как показывает опыт, правительство пытается влиять на уполномоченного, урезая бюджет на его деятельность. Иными словами, независимость надзорно-контрольного органа должна подкрепляться и финансовой независимостью.

Следующее, на что хотела обратить внимание, – это необходимость инфраструктурного обеспечения системы доступа к информации. Можно много говорить и о программном обеспечении системы доступа к информации, ее достаточном финансировании – без этого нельзя сделать информацию доступной. Однако, по оценкам экспертов, наибольшее число проблем при применении национальных законов о доступе к информации связано как раз с организационным, техническим и кадровым обеспечением необходимых административных действий.

Обязательным организационным условием нормального функционирования системы доступа к официальной информации является учреждение в каждом органе государственной власти специальной должности и штата исполнителей. Должен быть чиновник, отвечающий за предоставление доступа к информации в своей структуре, за регистрацию запросов, поиск сведений, подготовку ответов на запросы. Он отвечает, в конечном счете, за общение с заявителем.

Здесь нужно подчеркнуть один важный аспект – это статус такого чиновника. По оценке экспертов, важно, чтобы он имел статус не ниже первого заместителя руководителя государственного органа. Так, в Канаде такой координатор административного обеспечения доступа к информации отвечает и представляет отчетность в целом по органу. Получает эту отчетность высокая правительственные инстанция, которая координирует и контролирует работу федеральных государственных органов по выполнению закона о доступе к информации. В Канаде не меньше как заместителю правительства, секретарю казначейства, представляются отчеты от каждой государственной структуры об обеспечении доступа к информации. И секретарь казначейства формирует правительственный отчет о том, как администрация обеспечивает доступ к информации. То есть отчет, параллельный отчету комиссара по вопросам доступа к информации.

Наверное, времени осталось не так много, поэтому перейду к российским законам о доступе к информации. Как уже сказано, принятые два федеральных закона. Вначале принимался закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», а следом принимался федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Эти два закона очень похожи, но скажем сразу, что закон по судебной информации производит более благоприятное впечатление, чем закон «О доступе к информации о деятельности государственных органов...». Он дает все-таки более определенный ответ на вопрос, что граждане вправе знать о деятельности российских судебных органов.

Хочу обратить внимание на существенные минусы закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», которые минимизируют возможность его эффективного применения. И в принципе ставят само применение закона под большой вопрос.

Примечательно, что в принятом законе о доступе к информации о деятельности госорганов ни слова не говорится о его цели, ни слова не говорится о праве на доступ к информации, об обеспечении открытости и подотчетности власти. Цели такой у закона нет.

Итак, главные минусы этого закона. Первый и главный минус – практически отсутствие надлежащей системы контроля и надзора, о чем я уже говорила.

Несомненный минус закона заключается в определении области его действия. Закон распространяется на все государственные органы и органы местного самоуправления. Однако многочисленные структуры, которые наделены публичными полномочиями, бюджетным финансированием, остались вне сферы этого Закона. Так, государственные корпорации, учреждения, которые выполняют публичные функции и существуют на деньги налогоплательщиков, полностью исключены из сферы деятельности этого закона. К примеру, в развитых демократиях, где работает система доступа к информации, и государственные корпорации, и различные государственные структуры подпадают под действие закона о доступе к информации. Причем под государственной структурой понимается такая структура, которая осуществляет свою деятельность на деньги налогоплательщиков или выполняет государственные функции. В нашем законе этого нет.

Далее. Закон не гарантирует доступа к оригиналам и копиям официальных документов, не определяет обязательных к размещению на официальных сайтах сведений о деятельности органов государственной власти. Не обеспечивает бесплатного ознакомления с оригиналами официальных документов непосредственно в помещении органа государственной власти. Не предусматривает никаких мер по подготовке государственных и муниципальных служащих по улучшению хранения, поиска, обработке документов.

И последний, но важнейший минус закона – то, как в законе определяется перечень доступной информации. Закон не формулирует четких ограничений доступа к информации. Более того, российский закон ввел еще неизвестную международной законодательной практике формулировку – это перечень информации, которая «может быть доступной».

Так совпало, что одновременно с принятием российского закона об обеспечении доступа к информации о деятельности госорганов в июне 2009 года была подписана Европейская конвенция «О доступе к правительенным документам». Российская Федерация, являясь членом Совета Европы, может ратифицировать эту конвенцию. Эта конвенция достаточно мягкая по формулированию требований обеспечения доступа к официальной информации. Но даже столь мягким требованием конвенции названные российские законы не соответствуют. Мы в книге представили такую таблицу по положениям конвенции, которым не соответствует российское законодательство о доступе к информации. В случае ратификации этой конвенции возможно какое-то исправление ситуации, поскольку суды Российской Федерации тогда будут обязаны применять ее, и появится потребность вносить изменения в российское законодательство.

**Владимир Рыжков (кандидат исторических наук, профессор факультета мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ):**

**«Фактически вопрос о доступе граждан к информации, а именно, до чего нас с вами допуссят, решают опять-таки сами чиновники»**

Во-первых, я действительно согласен с тем, что это «топовая» тема, и очень хорошо, что Фонд «Либеральная миссия» выпустил уже вторую книгу на тему открытости власти. Первой была книга под редакцией Александра Иванченко, написанная в 2007 году, – «Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц». И вот перед нами вторая книга – очень важно, что Фонд «Либеральная миссия» не бросает эту тему.

Второе. Чем вызвана актуальность в современном мире именно этой темы?

Проиллюстрирую примером. Сейчас уже многие «продвинутые», как выразилась Ольга Афанасьева, страныдвигаются еще дальше. Они требуют открытости уже не только от госорганов, но и от частных корпораций. Последний пример – история с фонтанирующей на дне Мексиканского залива скважиной компании «Бритиш петролеум». Я сегодня утром смотрел новости на «Евроньюс». Конгрессмены и президент США обвиняют корпорацию BP, которая, между прочим, частная и вообще не американская, в том, что она слишком долго скрывала информацию об этой аварии, в том числе и кадры видеозаписи в момент взрыва добывающей платформы. Теперь BP установила веб-камеру на дне Мексиканского залива, и любой из вас может зайти на сайт корпорации и смотреть, как фонтанирует нефть. Таким образом, даже к частному бизнесу все чаще предъявляются требования открытости для общества, особенно когда речь идет о безопасности, о жизни, об экологии и т.д.

Мне кажется, что фундаментальная необходимость в законе и в институте открытого доступа к информации вызвана двумя основными причинами.

Во-первых, это вопрос доверия к власти и вопрос эффективности власти. Граждане не только в России, но и по всему миру скверно относятся к властям и подозревают их в злоупотреблениях, сокрытии информации. Тем более, что власть не только у нас дает к этому повод – вспомните, например, скандал с американской базой «Гуантанамо» и ее узниками. Вот классический пример, когда отсутствие доступа к информации покрывало там чудовищные злоупотребления. Я уж не говорю про наш Северный Кавказ и все, что там творилось и творится. Поэтому граждане совершенно оправданно требуют доступа к информации. Они хотят знать, что делает власть. И если власть хочет сохранить в их глазах легитимность, одних выборов уже недостаточно. Граждане говорят: «Нам мало раз в четыре года вас избирать, мы хотим еще знать в повседневном режиме, что вы там делаете»?

И вторая проблема, которая решается открытым доступом к информации, – это повышение эффективности в деятельности власти. В частности, только так решается проблема коррупции. Именно поэтому я с коллегами вносил в Думу проект закона об открытости власти – ради реальной победы над коррупцией.

Для меня и для моих товарищцев закон «О доступе к информации» – самый фундаментальный, самый что ни на есть номер один антикоррупционный закон Российской Федерации. Потому что если чиновник знает, что любая его подпись, любая его закорючка под любым документом завтра может быть доступна любому гражданину (например, проигравшему участнику конкурса на земельный участок, или проигравшему участнику конкурса на контракт на закупки, или проигравшему участнику конкурса на строительство дороги), и что потом с оригиналом или с заверенной копией этого документа этот гражданин, кто бы он ни был, сможет обратиться в суд, начнет бить в колокола или писать в газеты, то он, чиновник, будет вести себя иначе. По нашим оценкам, когда мы вносили соответствующий закон в 2004 году, речь шла о кратном

снижении коррупции в Российской Федерации. В том случае если бы этот закон был принят в надлежащем виде и постепенно заработал, началось бы заметное снижение коррупции. История, однако, печальная – закон не был принят. И надо заметить, что уже двадцать три года мы в Российской Федерации эту элементарную задачу, а именно обеспечить гражданам право доступа к информации о деятельности госорганов, решить не можем.

Сначала, в 1987 году, не был принят закон СССР «О гласности». Потом, в 1996 году, в Думу был внесен Б.Н. Ельциным проект закона «О праве на информацию». Проект этот тихо «скончался» (был снят с рассмотрения) в 2001 году. Потом, в ноябре 2004 года, я с группой товарищей внес разработанный коллективом Александра Владимировича Иванченко законопроект «О праве граждан на доступ к информации», который был создан на основе лучших европейских образцов. В частности, он предусматривал, что гражданину не нужно доказывать, что именно это решение мэра города о выделении земельных участков своему зятю ему необходимо, а напротив – каждый гражданин имеет право иметь информацию *о любом решении любого органа*, вне зависимости от того, затрагивает его решение непосредственно или нет. Это было в нашем законопроекте фундаментальным принципом.

Также в нем был заложен фундаментальный принцип бесплатности, принцип общедоступности. Также была норма, что в каждом органе власти должно быть что-то типа библиотеки или хранилища, куда каждый гражданин может прийти ознакомиться с оригиналом любого решения, за любой год, по любой теме. Также был принцип, что любой гражданин может прийти на заседание любого публичного органа, будь то администрация района, или районные советы, или все что угодно. В общем, был классический и самый современный закон. Но его судьба вам понятна, он также был отклонен.

Вместо этого с большой задержкой, как уже сказала Ольга, был принят нынешний закон, совершенно ублюдочный, я уж, извините, как политик позволю себе такое выражение. Закон, вобравший в себя все известные в мировой практике недостатки. Я бы сказал так: нет ни одного недостатка, который не был бы включен в действующий российский закон. И еще, естественно, наша креативная бюрократия добавила туда тех рогаток и препон для граждан, до которых никто другой ранее не догадался. Там есть все что угодно, только бы гражданин не получил информацию. Например, перечень документов, которые будет предоставлять правительство гражданам, определяет само правительство. Перечень документов, которые будут предоставлять министерства и ведомства, с разрешения правительства определяют сами министерства и ведомства. Объем страниц, которые являются бесплатными, определяет ведомство, а все сверх того будет платным (при необходимости ксерокопировать какие-то решения какого-то органа). Цену копирования определяет тоже правительство.

В законе записано, что у каждого ведомства, органа и прочей государственной и муниципальной конторы должен быть свой сайт. Но что будет на этом сайте, как часто он будет обновляться, будет ли на нем достоверная информация, решает сама эта контора, это ведомство.

То есть фактически вопрос о доступе граждан к информации, а именно до чего нас с вами допустят, решают опять-таки сами чиновники. Вот основополагающий принцип российского закона. Как вы можете видеть, это принцип прямо противоположный тому, что вносили мы и что сейчас является передовым эшелоном мировой мысли, мировой юридической практики.

Поэтому, собственно говоря, что мы получили в итоге? В той же мере как сегодня у нас все сплошная имитация – имитационный парламент, имитационные выборы, имитация свободы слова, – у нас столь же имитационный и закон о доступе граждан к информации.

Мы должны это четко осознавать. Опять-таки – вовсе не случайно там нет контрольного органа и не случайно там нет санкций за неисполнение закона чиновниками. Все это вмонтировано бюрократией в закон для того, чтобы закон был мертвый, чтобы он не работал.

Приведу еще один наглядный пример мертворожденного закона о правах граждан в области получения информации. У нас есть закон, который был принят пару лет назад, тоже с большой помпой, – закон «Об обращениях граждан». Там заложены определенные механизмы гарантии для граждан, когда они обращаются к чиновнику или к органу власти. Кто-нибудь из присутствующих знает об этом законе? Кто-нибудь пытался им воспользоваться? Даже самые отъявленные оппозиционеры, те немногие, что еще остались в стране и при этом пытаются им пользоваться, раз за разом не получают ответов на свои запросы от президента страны, от премьер-министра, от мэра Москвы, хотя это грубое и прямое нарушение названного федерального закона. Следуют ли за этим хоть какие-нибудь санкции, или меры, или реакции? Никаких.

Итак, подведем итоги. Двадцать три года мы не можем принять полноценный закон о доступе граждан к информации – сначала в СССР, потом в Российской Федерации. Тот закон или те законы, которые принимаются, носят ублюдочный, кастрированный и недееспособный характер. За нарушение этих законов не предусмотрены никакие санкции, как не предусмотрено создания каких-либо органов, которые бы следили за исполнением таких санкций. Поэтому бюрократия может спать спокойно, продолжать спокойно присваивать и разворовывать российские богатства, «распиливать» российский бюджет. Вся риторика власти про борьбу с коррупцией ничего не стоит, потому что анализ показывает, что все это совершенно пустые хлопоты.

Я очень благодарен Ольге и Михаилу за то, что они написали такую полезную книгу. Жаль, что, тем не менее, как мы видим, жизни одного поколения уже не хватило на то, чтобы мы начали, figurально выражаясь, «чистить зубы и соблюдали правила гигиены». Но все равно борьбу за открытость и подотчетность власти необходимо продолжать.

### ***Игорь Клямкин:***

Спасибо, Владимир Александрович. Теперь – Михаил Александрович Краснов.

***Михаил Краснов (доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного права ГУ-ВШЭ):***

### **«Понятие “служебная информация” – витальная потребность бюрократии»**

Прежде всего, хотел бы отметить грандиозную работу, которую Михаил и Ольга провели, потому что поднять столько нормативного материала, обобщить не только его, но и практику – это гигантская работа.

А теперь я буду критиковать авторов. Моя коллега как-то мне рассказала, что когда она была в Оксфорде и ей предложили кофе, то спросили: «А вам с молоком горячим или холодным?» И она обалдела от этого. Ведь максимум, что мы могли бы ожидать, это «Вам кофе с молоком или без?». Вот мы сейчас примерно этим занимаемся. То есть делаем вид, что перед нами выбор «с горячим или холодным молоком», в то время как нам хотя бы до титана с кипятком добраться. Хотя если диагноз, который я встречаю в политологических публикациях, что мы живем в кланово-криминальном государстве, верен, то почему мы всерьез удивляемся, что такие у нас законы, что такая правоприменительная практика.

Я сейчас апеллирую к последней части работы наших уважаемых авторов, Михаила и Ольги, которая называется «Что делать?» Когда кругом, так сказать, бегают тараканы и

мыши, а вы обсуждаете, какой рисунок должен быть у розочки на торте, это либо некий идеализм, либо отвлечение на негодные цели. То же самое сегодня Ольга сказала об абсолютно независимом омбудсмене. У нас его по определению быть не может – независимого, даже если бы в законе эта институция была. Просто не может быть.

Чтобы сэкономить время, я хотел бы обратиться к тому сюжету, который есть в этой главке «Что делать?», и показать, просто провести маленький такой, если у меня получится, юридический этюд. Михаил и Ольга говорят, что было бы неплохо, если бы «оппозиционные партии» (коммунисты, «Справедливая Россия» и ЛДПР) через своих депутатов обратились в Конституционный суд для того, чтобы суд рассмотрел конституционность положения «О служебной информации» (я его так кратко называю) 1994 года, утвержденного постановлением правительства. Они упоминают, что уже было на самом деле некое обращение гражданина Павлова, который сначала обратился в Верховный суд, а потом в Конституционный.

Что ж, посмотрим, насколько это реально. Я тут порасследовал немножечко эту ситуацию. Обращение было в 2006 году. Тоже, кстати, вопрос. Только в 2006 году возникла потребность засомневаться в конституционности вот этого постановления. Принято оно, между прочим, в самые «демократические» годы. Мы должны покаяться, что не обращали внимания на это. Хотя это понятие «служебная информация», я считаю, вообще есть «вitalная потребность» бюрократии, потому что всё под эту информацию можно спрятать.

Так вот, гражданин два простых пункта оспаривал. Первый пункт, что «К служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуется служебной необходимостью». То есть все, что чиновник считает служебной необходимостью, имеет ограниченное пользование. И второй пункт – что «эта служебная информация не подлежит разглашению». Вот эти два пункта Павлов опровергдал в Верховном суде.

Судя по всему, у меня время заканчивается, поэтому я резюмирую. Вне конкурентной среды, без изменения институциональных основ, препятствующих созданию такой среды, говорить о частных изменениях, к сожалению, почти бессмысленно. Авторы верно пишут, что «доступ граждан к государственной информации – важное обществообразующее средство». Но оно не сможет быть таким в существующих институциональных условиях. И когда они говорят, что обеспечить доступ к информации – это задача, понятная людям, а также что это «предложение, – я цитирую, – от которого трудно отказаться властям», то я, как говорят в Одессе, «с вас смеюсь». Потому что это понятно, к сожалению, только очень малому числу людей. Во всяком случае, если и понятно, то это не затрагивает за живое. А уж то, что от этого предложения трудно отказаться власти, я даже не знаю, как квалифицировать, потому что, естественно, она откажется от этого «предложения».

### **Игорь Клямкин:**

Очень важный вопрос, по-моему, поднял Михаил Александрович Краснов. Вопрос о том, возможна ли модернизация тех или иных сегментов государственной системы, если система в целом, то есть ее базовые параметры, остается нетронутой. Ответ очевиден: это невозможно. Что же отсюда следует?

Отсюда следует, что изменение системы предполагает совокупность институциональных трансформаций, затрагивающих все основные сферы государства. А для этого проекты изменений в каждой из них должны быть представлены в пакете. Так, как это было, например, в посткоммунистических странах Восточной Европы, как было в странах

Балтии. Но ведь любой такой пакет состоит из частей, и все они должны быть проработаны. Да, наши докладчики представили только одну из таких частей. Но это говорит лишь о том, что нужны и другие части.

Пафос Михаила Александровича направлен, насколько я понял, против иллюзий насчет того, что власти могут прислушаться к нашим предложениям. Иллюзии – это, конечно, плохо. Но ведь отвергнутые или незамеченные предложения – это еще и основа для конкретной критики властей и, соответственно, для критики государственной системы, изменения отторгающей. И, следовательно, для более содержательных апелляций к обществу, которое сегодня осведомлено о либерально-демократических проектах лишь в предельно абстрактном их выражении.

***Михаил Краснов:***

Я не к тому. Я к тому, что не надо было апеллировать к нынешним институтам. А сама работа, безусловно, нужна. Мы должны быть готовы, конечно.

***Игорь Клямкин:***

Теперь можно задать вопросы. Есть вопросы? Пока желающих не вижу. Ну, давайте тогда на письменный вопрос Ольга Валентиновна ответит...

***Ольга Афанасьевна:***

Письменный вопрос: «Мне приходилось помогать одному из наших депутатов в написании официального запроса. Ответ был своевременным, но ложным. А при разбирательстве оказалось, что привлечь лжеца к ответственности невозможно. Вопрос – а как в других государствах? Отвечают ли должностные лица за достоверность информации?»

Да, отвечают. Потому и важен контрольно-надзорный орган, на который я, наверное, все время потратила. Заявитель, чьи права были нарушены, которому наврали, может подать жалобу комиссару по вопросам доступа к информации. И комиссар, рассмотрев жалобу, обращается в госорган, который нарушил закон, а в случае отказа последнего удовлетворить запрос – в суд, чтобы защитить права заявителя. И, как показывает практика Канады, в большинстве случаев суд принимает сторону комиссара по вопросам доступа к информации. При этом лицо, чьи права были нарушены, не несет никаких материальных издержек, а это очень важно.

***Леонид Васильев:***

Вопрос у меня, может быть, несколько странный будет. Мы прослушали двух докладчиков, написавших книгу о доступе к информации. Насколько я понял, главный смысл первого доклада был в том, что не только у нас, но и везде плохо, всюду нехорошо, все врут, все скрывают информацию. Но зачем говорить обо всех? Разве не правильнее было бы сказать, что есть те, которые врут, а есть те, которые не очень врут? Это была бы более правильная постановка вопроса. А у первого докладчика был пафос: «Все врут, не думайте, что есть такие, которые не врут».

**Игорь Клямкин:**

Я тоже внимательно слушал первого докладчика. У него действительно были моменты, о которых вы говорите, но тут еще есть проблема нашего слуха. Он действительно критиковал и другие системы, не только российскую. Но для многих из нас даже дозированная критика передового зарубежного опыта недопустима по определению, потому что ломает какие-то западнические струны в нашем менталитете.

**Михаил Афанасьев:**

То, что не понравилось Леониду Сергеевичу, он услышал правильно. Могу лишь подтвердить сказанное мной раньше. Все политические элиты, любой истеблишмент и бюрократия – даже в развитых странах, что уж говорить о недоразвитых, – «темнят» и стремятся монополизировать информацию. Увы, это делают даже «хорошие парни». Поэтому мы и в книге, и в этом обсуждении толковали не о хороших и плохих «парнях», а об институтах – о том, как они должны быть устроены, чтобы обеспечивать реальный доступ к официальной информации.

**Ольга Афанасьева:**

Есть такого рода примеры в развитых демократиях. Даже при хороших законах о доступе к информации, например в Канаде, в Великобритании, правительства, чтобы обойти нормы закона, прибегают к различным ухищрениям. Что они делают? Например, рекомендуется государственным служащим вести коммуникацию устно. Очень простая и сильная технология.

Другой пример. Отметим, что по нему уже было судебное решение. Государственным служащим рекомендуется вести для эффективности своей деятельности рабочую коммуникацию посредством коммуникаторов, так называемых блэкбери. То есть это не телефонный звонок, это e-mail-сообщения. По закону «О доступе к информации», который был принят в Канаде в 1982 году, такие сообщения не подпадают под понятие официального документа. Понятно, когда принимался закон, еще никто не знал, что могут быть такие коммуникаторы, и естественно закон сегодня отстает от развития информационных технологий. Получается, что подобные записи не могут быть основанием для выдаче заявителю запрошенной информации.

По этому делу было судебное решение, кстати, показательное. Суд рекомендовал государственным структурам подумать, как архивировать, как сохранять записи на таких и подобных устройствах с тем, чтобы в дальнейшем у заявителей не было проблем с доступом к информации. Документировать официальную информацию – абсолютно правильный подход.

Ну и третий пример. Тоже известный факт проведения очень важных совещаний, где предмет обсуждения показывается в Пауэр Пойнт презентации. Такая электронная презентация не является официальным документом. Вот несколько примеров, как политики и чиновники в западных демократиях пытаются обойти достаточно хорошие законы о доступе к информации.

**Леонид Савюк:**

Среди законов, о которых шла речь в докладах, почему-то не упомянут Федеральный закон «О государственном статистическом учете и государственной статистической информации». У меня в этой связи вопрос: как вы полагаете, ведомственная принадлежность Росстата, который обладает важной информацией, особенно для науки,

способствует решению тех проблем, о которых говорилось в ваших сообщениях, в том числе и через призму интересов граждан? Если посмотреть на конкретную информацию в «Российской газете», даже сегодня Минэкономразвития нам сообщает, естественно, ту информацию, которую он получает у своего подведомственного Росстата. А это – весьма розовые сводки. Ваше мнение, уважаемые, по этому вопросу?

**Ольга Афанасьева:**

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» говорит обо всех государственных органах, то есть дается понятие, что такое государственный орган. Но из-под действия закона выпадают многие учреждения, которые выполняют публичные функции и осуществляют свою деятельность на деньги налогоплательщиков. Ведомственную принадлежность Росстата я, к сожалению, не знаю. Если это не государственный орган ...

**Леонид Савюк:**

Это госорган.

**Ольга Афанасьева:**

Если так, то Росстат подпадает под действие Федерального закона об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов.

**Михаил Афанасьев:**

Я добавлю. Главная особенность закона, который мы обсуждаем, заключается в том, что это закон непонятно о чем. Вы знаете, обычно, когда принимается вводящий какое-то системное новшество федеральный закон, в нем всегда есть положение – привести действующее законодательство в соответствие с нормами нового федерального закона. А вот здесь, в законе об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов, российский законодатель применил очень странную, на первый взгляд, юридическую технологию. Этот закон сам себя подчиняет любым нормам, которые на сегодняшний день в федеральном законодательстве существуют, а также иным законам, которые еще могут быть приняты. Любой государственный орган может пролоббировать закон, устанавливающий особый режим доступа к своей информации. Силовые органы – пожалуйста, Росстат – пожалуйста, еще кто-то – пожалуйста.

Доступность и правдивость статистики – это архиважная проблема. Мы в книге рассматриваем такой сюжет. Есть указ президента, принятый еще в 2007 году, об оценке деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. А в 2009 году принято постановление правительства с перечнем показателей для такой оценки. Кстати говоря, показателей там настолько много, что вообще непонятно, как на их основании делать какие-то выводы и принимать управленческие решения. Так вот, мы специально провели мониторинг сайтов Минрегионразвития, Правительства РФ, администрации президента, но там нет ни оценок, ни фактических данных по установленным показателям. Указ об оценке деятельности региональных властей есть, а предусмотренной статистической информации нет, людям она не доступна.

Сейчас по закону мы уже имеем право обратиться к президенту, к правительству, в Министерство регионального развития и запросить эту информацию, эти данные. Коли

информация не размещена на официальных сайтах, она должна быть предоставлена каждому конкретному заявителю. Это, между прочим, одна из технологий гражданского действия и побуждения к раскрытию информации. На такой запрос у нас сегодня уже есть юридическое основание. Им необходимо будет, по крайней мере, как-то формально отвечать. Тем более, что речь идет о важнейших данных, касающихся развития регионов России и деятельности государственных органов.

**Игорь Клямкин:**

Еще вопросы?

**Игорь Чубайс:**

Я думаю, что был задан очень точный вопрос. Я действительно хочу разобраться. В советское время ведь газеты каждый квартал публиковали отчеты ЦСУ. Мы знали, сколько произведено стали, нефти, угля, электроэнергии и т.д. Я этих цифр сейчас не вижу. Не так давно в Госдуме был отчет правительства, выступал Путин. Я все это слушал. Понять что-то невозможно. То есть все вообще, в целом, – как бы вот это столько, это столько. Цифр нет. Я только знаю, что у нас нет промышленности, что сельское хозяйство не работает, что расходы на здравоохранение сокращаются. Это из косвенных данных. В этом году, например, расходы на скорую помощь сокращены на 20%.

Так вот, мой вопрос. Может быть, я что-то просмотрел, публикуются эти сводки или нет?

**Михаил Афанасьев:**

Вы на сайт Росстата заходили?

**Игорь Чубайс:**

Да, заходил.

**Михаил Афанасьев:**

Там достаточно много информации. Надо просто конкретнее вопрос ставить. Но проблема не всегда и не обязательно связана с тем, что вообще нет никакой информации. Очень часто информация бывает плохо обработанной, и тогда она превращается в информационный мусор. Вы спрашиваете: «Послушайте, господа из Росстата, мне нужна вот эта конкретная цифра». А они ответят вам, что согласно новому закону об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов конкретную цифру искать и сообщать вам не будут, поскольку некая информация на эту тему вывешена на их сайте. У них по закону есть такое основание для отказа в информации – основание, как мы считаем, ненадлежащее.

**Игорь Чубайс:**

А вы знаете, что в основном сейчас цифры по России идут через данные ООН? То есть в России их получить невозможно. Я читаю разные отчеты, документы, они ссылается на отчет ООН, и там получают информацию о нашей стране.

**Виктор Калашников:**

У меня вопрос в развитие предыдущих вопросов. Не складывается ли у уважаемых докладчиков впечатление, что вообще в России добраться до достоверной информации становится все сложнее и сложнее? Таков, как я подозреваю, вывод из ваших выступлений. Причем в последние годы эта проблема, пожалуй, обостряется. Толком понять, что происходит в нашем государстве, что делают власти, невозможно. Даже при наличии цифр и прочих данных нельзя быть уверенными, что это правда. Эта ситуация усугубляется и усугубляется. Хотелось бы уточнить, что имеется в виду под институциональными условиями, которые, естественно, нужно менять. Что, кроме извечных каких-то качеств бюрократии за этим скрывается? Почему с доступностью информации – даже, казалось бы, обязательно подлежащей опубликованию – становится все хуже и хуже?

Я так понял, что мы говорим все больше про экономическую какую-то цифирь. А вот, скажем, вопросы, касающиеся внешней политики или обороны, – они тоже, видимо, регулируются этими законами? И как здесь складываются дела?

Я работал, как журналист, на украинские издания. Там всех мучит вопрос: что Россия хочет от Украины? Оккупировать ее, поделить и прочее? И боятся люди, так сказать, в неведении и не знают, у кого спросить. То есть ясно, что есть стратегия, которая на что-то направлена, идет явное форсирование каких-то процессов. Возможно, это связано с ратификацией договоров в Америке или с обострением обстановке на Ближнем Востоке, что тоже нельзя исключать. У журналистов есть свои пути, а вот реально ли обычному человеку пойти и спросить: что вы, братцы, хотите от братской Украины и куда вы вообще всех нас тянете, в конце-то концов?

**Ольга Афанасьева:**

Закон не делит информацию на какие-то виды: о Вооруженных силах, о национальной безопасности, о школах, о предоставлении участков. Говорится об информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Кстати, нигде в мире нет такого понятия «информация о деятельности государственных и муниципальных органов». В зарубежных законах употребляются понятия: «доступ к информации», «доступ к официальной информации» или, как говорит Европейская Конвенция, «доступ к правительенным документам».

В нашем законе есть ограничения на доступ к информации. Прежде всего, ограничения связаны с государственной тайной, поэтому если интересующие вопросы будут подпадать под государственную тайну, то предоставляться информация не будет. Есть закон о государственной тайне.

Есть и другое ограничение – это служебная информация. Закона о служебной информации, как уже говорилось, нет. Следовательно, государственные органы по собственному усмотрению будут решать, считать запрашиваемую информацию служебной или не считать. Но закон все-таки нам дает юридическую возможность обратиться в государственный орган с запросом на информацию.

**Виктор Калашников:**

А вообще, куда идет процесс, в какую сторону?

**Михаил Афанасьев:**

Тенденция вполне очевидна: она негативная. В книге эта тенденция рассмотрена обстоятельно, мы проанализировали действующее законодательство, новые законы, правоприменительную практику, разобрали кейсы по Конституционному суду, Верховному суду, решения Европейского суда по соответствующим российским делам. В книге также приводятся социологические данные, в том числе данные опросов ваших коллег журналистов. Тренд, как вы абсолютно правильно поняли, негативный.

**Игорь Клямкин:**

Вопросов, как понимаю, больше нет. Шелов-Коведяев просит слова для выступления.

**Федор Шелов-Коведяев:**

У меня не выступление, у меня короткая очень реплика в защиту авторов, поскольку Михаил Краснов сказал, что не надо заниматься розочками, когда бегают тараканы и крысы. У меня есть несколько брутальное возражение по этому поводу. Когда был построен Версаль, то в нем не было того, чего не было во всех остальных дворцах до него и долгое время после него, а именно туалетов. И поэтому после блестящих приемов и балов прислуга убирала нечистоты с тех самых парадных лестниц, по которым мы теперь ходим, чтобы наслаждаться этим искусством. А розочками не только на тортах, но и в архитектуре и поэзии занимались весьма успешно и в итоге много чего достигли. В том числе и улучшения нравов в той сфере, о которой я сказал вначале.

**Игорь Клямкин:**

Спасибо. Больше желающих выступать не обнаруживается...

**Леонид Васильев:**

А я все-таки не понимаю. Книга называется «Наш доступ к информации, которой владеет государство». И половину своего сегодняшнего рассказа, я к этому возвращаюсь снова, авторы потратили на то, чтобы поведать нам, что и в других странах есть недостатки.

При этом Ольга Валентиновна исходила из того, что, может, у других и есть недостатки, но у нас черт знает что. Так, может быть, вам целесообразно было поставить вопрос именно так? Что в одних случаях черт знает что, а в других случаях небольшие недостатки. И тогда, может быть, было бы более понятно, что вы хотите от советской власти, которая сегодня не советская, но, тем не менее, власть авторитарная. Вы хотите, чтобы она давала все, что вы хотите? Она вам этого не даст. Вы это отлично знаете. Но вы говорите, что и другие ничего не дают, когда от них требуют. Но ведь на этих других можно пожаловаться, можно позвать какого-то омбудсмена, можно подать какую-то еще жалобу, можно, в конце концов, столько жалоб послать, что они новый закон сделают! То есть там есть какие-то рычаги, на которые можно подействовать. Во всяком случае, я так понял общее содержание сегодняшней беседы.

Вот почему я и предъявляю претензии к первому докладчику. Потому что главным было, на мой взгляд, показать разницу между нами и другими. Разница, конечно, постепенно выявилаась, но очень неуклюже как- то...

**Игорь Клямкин:**

Если наши докладчики хотят что-то сказать в заключение, они могут это сделать. И на реплику Леонида Сергеевича ответьте, пожалуйста.

**Михаил Афанасьев:**

Леонида Сергеевича в обсуждаемой теме, похоже, волнует только одно: понимаем ли мы разницу между современной Российской Федерацией и развитыми демократиями? Да, разница есть, разница существенная. И как раз на примере обеспечения доступа граждан к государственной информации это проступает особенно отчетливо, что и показано в нашей книге. Это мой ответ на ваш вопрос или претензию, Леонид Сергеевич.

Теперь отвечу Михаилу Александровичу Краснову. С его главным замечанием я не согласен методологически и принципиально.

Мы рассматривали важный институт современного правового государства, практику его работы в развитых странах, а также имитацию – пока именно имитацию – учреждения такого института в России. А нам говорят, что институт доступа к информации в России и обсуждать-то бессмысленно, потому что правящий режим в стране известно какой. Ну, если последовательно придерживаться этой позиции, тогда, конечно, и сегодняшнее, и все иные экспертные обсуждения теряют смысл, а общественные науки следует распустить до тех пор, пока не победит демократия. Мне такая позиция представляется неверной. Я против подмены разговора по конкретному предмету общим разговором о политическом режиме.

Далее нам говорят: зачем вы апеллируете к властям, к политическому истеблишменту? Вообще-то мы и в книге и в этом зале апеллируем к вам, уважаемые коллеги, как к представителям интеллектуальной элиты, которая призвана влиять на общественное мнение и на власть. А в ответ мы слышим, что сама наша постановка вопроса – «что делать?» – наивна. Ибо умные люди понимают: сделать ничего нельзя, а потому и делать ничего не надо. Что ж, умные люди выбирают удобную позицию. Как социолог, отмечу, что эта удобная позиция является ключом к загадке, почему Россия – страна умных людей и плохих институтов.

Может быть, действительно, разговор о каком-то общественном институте в России – не признак большого ума. Вероятно, мы с Ольгой – наивные люди. Но мы решили ответить для себя и для читателей на вопрос, что должно быть сделано для того, чтобы институт доступа граждан к официальной информации у нас в стране стал реальностью.

Во-первых, нам сегодня нужна, безусловно, ратификация Европейской конвенции о доступе к официальным документам. При этом, как мы уже отмечали, конвенция носит общий характер, в ней мало конкретных императивных предписаний. Так что ратификация не есть решение всех проблем. Однако если Россия ратифицирует Европейскую конвенцию о доступе к официальным документам, мы будем все-таки уже в иной институциональной ситуации находиться.

**Леонид Васильев:**

Вы серьезно в это верите?

**Михаил Афанасьев:**

Если Конвенция ратифицирована страной, то соответствующие спорные дела, после того как они пройдут все национальные судебные инстанции, могут разбираться в

Европейском суде. А практика Европейского суда потом в значительной мере влияет на решение вопросов по соответствующим сюжетам в национальных судах.

В России сейчас приняты три новых федеральных закона, регулирующих доступ граждан к официальной информации, в том числе к собранной официальными органами информации о гражданах. На мой взгляд, дело интеллектуалов – провести экспертизу и формировать общественное мнение по поводу этих законов. Свою экспертизу мы представили в нашей книге.

Можно, конечно, законы вообще не читать и сказать, что раз они написаны существующим режимом, то они заведомо плохие. Но при любом серьезном разговоре зададут вопрос: так что же именно вас не устраивает, конкретно по пунктам, пожалуйста. Вот мы по пунктам расписали, что конкретно нас в этих трех федеральных законах не устраивает. Смею вас уверить, это очень увлекательное, аналитическое, местами детективное чтение о том, как пишутся у нас законы.

Дальше. Об обращении в Конституционный суд по поводу постановления правительства 1994 года. Определение служебной информации, котороедается в постановлении, – это основа бюрократического режима, как здесь верно и точно сформулировал Михаил Александрович. Из нашей книги читатели могут узнать о том, как этот вопрос рассматривался в Конституционном суде, точнее – о том, как Конституционный суд отказал себе в праве рассматривать этот вопрос.

Михаил Александрович обмолвился: жалко, что в 1990-е годы мы на это не обратили внимания. Теперь я спрашиваю: а сейчас не пора ли нам уже обратить на эту ситуацию пристальное общественное внимание? Ведь неприличная же ситуация! Когда гражданин России пытается защитить свои права, идет в Конституционный суд, а Конституционный суд ему отвечает: мы рассматриваем только те нарушения прав, которые допускаются Федеральным законом, а постановление правительства, извините, нам не подведомственно.

Вот мы, авторы книги, выступаем сейчас, в стенах Высшей школы экономики, в дискуссии, организованной Фондом «Либеральная миссия», и фокусируем ваше, уважаемые коллеги, внимание на этой неприличной для цивилизованной страны ситуации. Мы считаем, что хорошо бы экспертному сообществу, кафедрам, факультетам, университетам и фондам выразить свое просвещенное мнение по этому вопросу, обратиться к политикам, которые сегодня представлены в парламенте и в правительстве с предложением исправить ситуацию. Пусть они дают ответ. Думаю, что это не бесполезно. Избирательное право в Великобритании появилось не потому, что там демократы в XIX веке правили, а потому что там было чартистское движение.

**Леонид Васильев:**

Вы сомневаетесь, какой они дадут ответ вам?

**Михаил Афанасьев:**

Нет, не сомневаюсь. Но я думаю, что ответ властей зависит от действий общественности.

**Леонид Васильев:**

Ну, так о чем тогда речь? Что вы написали, это хорошо. Никто вам не говорит, что это зря. Просто дело-то совсем в другом...

**Ольга Афанасьева:**

Я хочу остановиться на том спорном моменте, является ли идея доступа к информации понятной людям и востребованной людьми. Михаил Александрович Краснов поставил это под сомнение. Но простой житейский опыт показывает, как важна возможность подать запрос в государственный орган за интересующей информацией. Бизнесу нужно знать, какие условия тендера, как распределяются участки. Мамам-родительницам надо знать, когда же откроется после реконструкции такой-то дом творчества и не будет ли реконструированное здание продано на сторону. Людям нужно знать, что же именно произошло на Ленинском проспекте в связи с нашумевшей аварией. Поэтому, на мой взгляд, сама идея обеспечения доступа к официальной информации сверхпонятна и, безусловно, будет востребована российскими гражданами. Опыт тех стран, где действуют законы о доступе к официальной информации, показывает ежегодный, причем существенный, прирост запросов потребителей на информацию.

**Леонид Васильев:**

Они другие, поэтому у них и есть вопросы. Потому что эти вопросы получают ответы. А у нас, сколько ты ни задавай вопросов, ты получишь то самое, о чем уже говорили.

**Игорь Клямкин:**

**«Претендентов на интеллектуальную субъектность в нашей среде еще меньше, чем на субъектность политическую»**

Будем завершать. У нас состоялось сегодня очень необычное собрание. Не было рвущихся к микрофону, не было как таковой и дискуссии. По существу проблемы выступили только те, кто в нее посвящены, – Владимир Рыжков и Михаил Краснов. Но зато было много, как никогда, вопросов к докладчикам, что свидетельствует о появившемся интересе к теме, до того незнакомой или знакомой плохо по причине ее отсутствия в публичном пространстве. И это, думаю, очень даже хорошо. Значит, наше собрание, по меньшей мере, сыграло определенную просветительскую роль.

Я хочу поблагодарить Ольгу Валентиновну и Михаила Николаевича за то, что они взялись за такой проект. В том числе и потому, что, по справедливому замечанию Михаила Александровича Краснова, это не очень благодарное дело – сравнивать зарубежное законодательство, предварительно изучив его, с законодательством российским. Скажем, мы до сих пор не можем найти авторов на аналогичную работу, касающуюся антикоррупционного законодательства. Нет установки на такого рода деятельность. А Ольга Валентиновна и Михаил Николаевич такую установку продемонстрировали, став в данном отношении первопроходцами. И это их начинание заслуживает всемерной поддержки. И, разумеется, нуждается в продолжении, которое, как я уже говорил, обязательно последует.

Всем понятно, – по крайней мере, находящимся в этом зале, – что проблемы, стоящие перед страной, носят системный характер. И что по частям, по кусочкам, по кирпичикам их не решить. Любое введение в систему какого-то элемента, для нее иного родного, к ее преобразованию не приведет. Если этот элемент слабый, он будет системой ассимилирован. А если сильный, то разрушит ее, не создав предпосылок для замены ее другой, и она в обновленном виде воспроизведется с неизбежностью исторического закона. Оба варианта мы за последние полтора века наблюдали уже не раз.

Печальная схожесть сегодняшней ситуации с теми, что имели место раньше, заключается в том, что политического субъекта системной трансформации в направлении европейских институционально-цивилизационных стандартов в стране по-прежнему нет. Есть

отдельные люди, отдельные группы, а реального политически влиятельного субъекта не обнаруживается. Что же в таком случае остается? Остается целенаправленно заняться тем, чем всегда занимались в аналогичных обстоятельствах либералы и демократы других стран.

Остается, говоря иначе, попробовать прописать системную альтернативу хотя бы на интеллектуально-экспертном уровне. Но претендентов на интеллектуальную субъектность в нашей среде еще меньше, чем на субъектность политическую. Можно назвать проект Михаила Краснова, касающийся конкретных изменений в российской Конституции, разработанный с учетом мировых конституционных стандартов и наших реалий. А что еще? Да и о предложениях самого Краснова вряд ли все присутствующие знают и всерьез о них размышляют. О более широкой общественности я уже не говорю. Такая вот у нас интеллектуальная атмосфера.

Конечно – возвращаюсь к сегодняшнему выступлению Краснова, – какие бы отдельные европейские стандарты и соответствующие им институции ни были в современной России установлены, при сохранении нынешней политической системы и ее конституционного каркаса они неизбежно окажутся деформированными и имитационными. И, тем не менее, многие такие институции почему-то не появляются вообще. В России нет ни административных судов, ни комитетов по противодействию коррупции, существующих в восточноевропейских странах, ни структур, благодаря которым обеспечивался бы реальный доступ гражданам к официальной информации и о которых мы здесь сегодня услышали. Причина же в том, что такие институции создадут для системы дополнительные риски уже самим фактом своего существования.

Так, как они уже создаются даже управляемыми выборами или карманной оппозицией, которая вдруг может взбунтоваться по поводу фальсификаций итогов голосования. Вот с Общественной палатой – с ней проблем нет и не предвидится. Потому что у нее нет функций, за реализацию которых она бы реально отвечала перед гражданами. Это – не деформированный европейский институт, а сугубо самобытный. И своему названию он, строго говоря, не соответствует, так как является не общественным, а обществозамещающим.

Да, трудно спорить с тем, что любые институты европейского типа будут российской государственной системой ассимилированы. Но это не значит, по-моему, что глупо ставить вопрос о том, чтобы они были. Разумеется, отдавая себе отчет в том, что главное – это изменение системы в целом, для осуществления которого пока нет политических субъектов. Однако, повторю, есть люди и организации, которые на роль таких субъектов претендуют. И что же предлагают они российскому обществу? И что предлагает этим претендентам субъект интеллектуальный, к которому и мы вроде бы себя причисляем?

Как и российские либеральные политики, он говорит, что нужны свободные СМИ, независимые суды и политическая конкуренция. Правильно говорит. И правильно делает, что говорит. Но каковы институциональные механизмы, как это все должно работать?

Такими вопросами мало кто задается, не говоря уже об их конкретной проработке, что свидетельствует, как мне кажется, о неразвитости культуры институционально-проектного мышления среди либерально ориентированных российских интеллектуалов. В результате же и получается, что обществу до сих пор не предложены в конкретном виде даже сами европейские цивилизационные стандарты. А ведь есть еще и проблема их адаптации к национальной специфике – проблема, которая и в разных странах Европы решалась и решается по-разному. Существует единые для всех европейские цивилизационные стандарты, но существуют, как известно, и отличающиеся друг от друга формы их жизневоплощения.

Как решает эту проблему российская власть? Она решает ее так, что европейские стандарты, когда они заимствуются, адаптируются, попутно выхолащиваясь, к интересам властной монополии, выдаваемым за национальные особенности. Российские законы о доступе к информации – очередное тому подтверждение. А что противопоставляет этому либерально-демократическая оппозиция – политическая и интеллектуальная? Я опять-таки имею в виду не призывы к обеспечению независимости суда, свободы СМИ, политической конкуренции и соблюдению прав человека. Я имею в виду конкретику институциональной трансформации.

Так вот, как только дело доходит до конкретики, так выясняется, что она оказывается совершенно оторванной от самой идеи системных преобразований, озвучиваемой исключительно в виде набора общих принципов. Вместо конкретизации именно *этих* принципов, предлагают, скажем, взамен одного МВД сделать два либо что-то в таком роде. Или предлагается нынешние министерства заменить другими с приложением списка этих новых министерств. Предлагаются, говоря иначе, не системные реформы, а очередные перестройки. Идея таких реформ освоена и выдвигается лишь на абстрактном уровне, а конкретные проекты с этой идеей никак не соотносятся.

Ольга Валентиновна и Михаил Николаевич сделали важный интеллектуально-экспертный шаг, обозначив конкретику системных перемен на одном отдельно взятом направлении. И это, повторяю, очень важно. Их работа, о чем я уже тоже говорил, будет продолжена на других направлениях.

А пока мне остается поблагодарить всех участников сегодняшнего разговора – и тех, кто отвечал на вопросы, и тех, кто их задавал. Надеюсь, что услышанное сегодня окажется для присутствующих небесполезным.