

Ана Долидзе

СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СВОБОДЕ
ИНФОРМАЦИИ В ГРУЗИИ В 2004–2005 ГОДАХ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО
УЛУЧШЕНИЮ СИТУАЦИИ

В своем докладе я попытаюсь вкратце охарактеризовать ситуацию, связанную с применением законодательства о свободе информации в Грузии в последние два года, и предложить конкретные рекомендации по повышению прозрачности и открытости государственных учреждений.

В грузинском законодательстве содержатся конкретные положения относительно предоставления общедоступной информации. В главе "Свобода информации" Общего административного кодекса, принятого 25 июня 1999 года, содержатся развернутые определения таких понятий, как общественная информация, коммерческая, личная, профессиональная и государственная тайна, а также устанавливаются сроки и основные процедуры предоставления информации широкой общественности и причины, по которым заявки граждан на получение информации могут быть отклонены. Кроме того, в кодексе содержатся положения относительно обжалования отказа в предоставлении запрашиваемой общественной информации и описывается процедура указанного обжалования в административном и судебном порядке.

Чиновники, отвечающие за предоставление общественной информации, несут дисциплинарную ответственность за невыполнение своих служебных обязанностей в соответствии с Законом о государственной службе. Кроме того, статья 153 Уголовного кодекса Грузии гласит:

«Противозаконное нарушение права на получение и предоставление информации, влекущее за собой нанесение существенного ущерба или связанное со злоупотреблением служебным положением, карается штрафом или исправительными работами сроком на один год или лишением свободы сроком до двух лет с лишением (или без лишения) права занимать ответственные посты или заниматься профессиональной деятельностью на срок до трех лет».

Таким образом, непредоставление информации, влекущее за собой нанесение существенного ущерба, является преступлением, наказуемым по грузинским законам.

К сожалению, за последние два года (2004/2005) реализация государственным учреждениями законодательства о свободе информации заслуживает лишь отрицательной оценки. Сопутствующие проблемы можно разделить на следующие категории:

– Непредоставление государственным организациями запрашиваемой гражданами информации в установленные сроки

Закон гласит, что общественная информация должна предоставляться немедленно, если запрашиваемые сведения не требуют предварительной обработки или аккумуляции из различных источников; в этом случае информация должна быть предоставлена в течение 10 дней после поступления запроса на нее (статья 40, Общий административный кодекс). Если немедленное предоставление информации не представляется возможным,

организация должна уведомить об этом лицо, запросившее данную информацию, в течение 3 дней после получения запроса на нее.

К сожалению, государственные органы не выполняют этого предписания. Среди них установилась противозаконная традиция предоставления запрашиваемой информации не сразу, а в десятидневный срок. Такая ситуация наблюдается со времени принятия соответствующего законодательства и представляет собой искаженную и противоречащую закону интерпретацию его положений. Лишь в редких, исключительных случаях информация выдается сразу по поступлении запроса на нее, да и то если лицо, запрашивающее информацию, подключает личные связи или пользуется большим влиянием.

Как будто сговорившись, все государственные структуры, за редчайшим исключением, игнорируют требование закона о предоставлении желаемой информации в трехдневный срок после получения запроса.

– Игнорирование государственными органами запросов на информацию

Некоторые государственные учреждения уклоняются от предоставления информации не путем официального отказа, а просто оставляя такие запросы без ответа. В этих случаях лицо, запрашивающее информацию, по истечении установленного срока не получает никаких объяснений в связи со своим запросом.

– Отказ от регистрации запросов на информацию

Зачастую некоторые государственные учреждения уклоняются от предоставления общественной информации не путем блокирования запросов, а посредством уклонения от их регистрации. В некоторых случаях такое положение пытаются объяснить техническими трудностями: отсутствием копировального оборудования, нехваткой специалистов по оформлению заявок и т. д. Это чаще всего происходит в районах Грузии; наиболее яркий пример – управляемый представителем президента (губернатором) район Шида Картли.

– Отказ в предоставлении информации

Общий административный кодекс включает исчерпывающий список оснований, по которым в предоставлении запрашиваемой информации может быть отказано. В частности, не подлежат разглашению сведения, составляющие личную, коммерческую, профессиональную или государственную тайну. В тех случаях, когда государственное учреждение направляет официальное письмо с отказом в предоставлении запрашиваемой информации, в нем должна содержаться ссылка на соответствующие положения закона. Вопрос о том, соответствует ли тот или иной отказ требованиям закона, устанавливается судом. Однако случаи, когда государственные органы официально уклоняются от предоставления информации, выдвигая существенные причины, сравнительно редки.

Доступ общественности к информации может затрудняться по ряду причин.

Иногда это объясняется некомпетентностью государственных чиновников. В 2004 году кадровый состав государственного аппарата подвергся основательной перетряске, в результате которой туда влились новые люди, не имеющие достаточного опыта и знаний. Это отчасти может обусловить их пренебрежительное отношение к просьбам граждан о предоставлении доступа к информации.

Кроме того, пренебрежение существующими правовыми нормами может происходить от непонимания некоторыми ответственными работниками важности положений, касающихся свободы информации, и их места в ряду государственных приоритетов. В силу этого работе с запросами граждан на получение информации не придается должного значения, что приводит к неоправданным проволочкам и прямым нарушениям чиновниками требований закона.

Больше всего критических замечаний высказывается по поводу непредоставления гражданам допуска к информации без объяснения причин. Что это – обычное чиновничье головотяпство? А может быть, за этим стоит стремление чиновников отбить у граждан интерес к тем сферам, которым лучше бы оставаться непрозрачными? Вопросы, на которые общественность обычно не получает ответов, относятся, например, к функционированию специальных фондов, в которых аккумулируются бюджетные и внебюджетные финансовые ресурсы. Примерами здесь могут служить фонды представителей президента в регионе Самегрело-Земо Сванети или в Шида Картли. Доступ к информации об этих объектах строго ограничен, а многие вопросы о них остались без ответов.

Более того, на такие действия чиновников сейчас обычно смотрят сквозь пальцы, а нарушения положений закона о свободе информации, как правило, сходят им с рук. К сожалению, наложение дисциплинарных взысканий на чиновников за невыполнение ими своей обязанности обеспечить общественности широкий доступ к любой информации в соответствии с требованиями закона – большая редкость. Такое положение стало возможным в силу пассивности граждан, права которых попираются, но которые – скорее всего, в силу своей правовой неосведомленности – предпочитают не обращаться с жалобами на такие противоправные действия к вышестоящим чиновникам и не требуют наложения на виновных вышеупомянутых санкций. Что же касается самих высокопоставленных чиновников, то они не торопятся призывать подчиненных к порядку *proprio motu*, то есть по собственной инициативе.

Нежелание правоохранительных органов, министерства иностранных дел и прокураторы расследовать эти дела и привлекать виновных к ответственности в условиях, когда подобные нарушения приобретают систематический характер, порождает атмосферу безнаказанности. К сожалению, до сих пор не было ни одного случая привлечения к уголовной ответственности чиновников, виновных в совершении вышеупомянутых преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Грузии.

Существует несколько поверхностных объяснений того, почему ситуация с соблюдением закона о свободе информации столь неблагоприятна. Остановимся на нескольких рекомендациях по исправлению положения.

Эти рекомендации можно условно разделить на две категории: политические и правовые.

Политические средства нормализации ситуации – это провозглашение и закрепление прозрачности государственных структур как приоритетного направления политики правительства и возложение высшим руководством страны на чиновников обязанности прилагать максимум усилий в данном направлении. Это повысит уровень осознания лицами, принимающими решения, важности этих норм и необходимости их соблюдения.

Следует также проводить активную разъяснительную работу среди чиновников, в частности среди тех, кто непосредственно отвечает за доведение всех видов информации

до широкой общественности. Упор при этом следует делать на освещение соответствующего законодательства, порядка его исполнения и санкций, предусмотренных за его нарушение.

Вместе с тем, существующее законодательство, обеспечивающее доступ общественности к информации, нуждается в поправках, направленных на совершенствование механизма обжалования отказов в ее предоставлении. В настоящее время суды в обычном порядке кассационного производства по гражданским и административным делам рассматривают жалобы по поводу нарушений закона о свободе информации. Такой режим их рассмотрения обесценивает запрашиваемую информацию, поскольку традиционное судопроизводство может длиться целый год до вынесения судом постановления, обязывающего государственный орган выполнить запрос на предоставление информации. За это время требуемая информация потеряет свою ценность, особенно в тех случаях, когда она необходима как материал для профессиональной деятельности журналистов. Отсюда вывод о необходимости изменения процедуры кассационного судопроизводства по делам о непредоставлении информации. Существует возможность внесения соответствующих поправок в процессуальное законодательство в целях ускорения процесса принятия судебных постановлений, обязывающих государственные структуры предоставить истцу требуемую информацию. Этого можно добиться разными средствами – от сокращения сроков судебного разбирательства дел, связанных с нарушением закона о свободе информации, до разработки особых процедур искового судопроизводства.

Далее, необходимо привлекать к административной и уголовной ответственности государственных чиновников, нарушающих законы об обеспечении доступа к общественной информации. Применение санкций на регулярной основе повысит чувство ответственности государственных чиновников за свои действия в этой области.

Наконец, достижения современного технического прогресса могут успешно применяться для повышения прозрачности государственных структур. В существующий закон о свободе информации может быть внесена поправка, обязывающая каждое государственное ведомство публиковать общественно значимые документы во всемирной сети. Хотя на периферии сделать это будет достаточно сложно из-за плохой технической оснащённости органов местного самоуправления, в центральных государственных структурах такое мероприятие вполне осуществимо. Критики могут возразить, что опубликование всей информации – отчетов о государственных закупках, корреспонденции и т. д. – на веб-сайтах правительственных организаций является трудновыполнимой задачей. Поэтому начинать можно с вывешивания на сайтах частных или нормативных документов, принимаемых административными органами, число которых сравнительно невелико.

Хотя такая поправка к существующему законодательству может повлечь за собой увеличение расходов государственных структур, оно окажется не столь значительным, как представляется, ввиду того, что затраты большинства структур на поддержку и развитие своих веб-сайтов заложены в их годовые бюджеты. С другой стороны, внедрение предусмотренного поправкой новшества сделает информацию более доступной для широкой общественности.

В заключение следует отметить, что в 2004–2005 годах в Грузии ситуация с обеспечением государственными структурами доступа общественности к информации была неблагоприятной по разным причинам. Тем не менее у законодательной и

исполнительной властей имеется реальная возможность принятия конкретных мер, которые способны значительно повысить прозрачность деятельности государственных органов.

.....

Председатель, Ассоциация молодых юристов, Грузия