

ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

А.В. Карамышев

*Белорусский государственный университет,
ул. Ленинградская 8, Минск, 220030, Беларусь*

В статье рассматриваются некоторые существенные аспекты системного правового обеспечения общественного доступа к информации о деятельности государственных органов в Республике Беларусь. Анализируются концептуальные подходы, реализованные в законодательстве, рассматриваются вопросы их модернизации в свете международных стандартов.

Ключевые слова: транспарентность, коммуникативная открытость, общедоступная информация, базовый закон, запрос, процедура.

THE PROBLEM OF LEGAL SUPPORT OF INFORMATION OPENNESS IN THE ACTIVITIES OF STATE BODIES

A.V. Karamyshev

*Belarusian State University,
8 Leningradskaya street, Minsk, 220030, Belarus*

The article discusses some significant aspects of the systemic legal support of public access to information about the activities of state bodies in the Republic of Belarus. The conceptual approaches implemented in the legislation are analyzed, the issues of their modernization in the light of international standards are considered.

Keywords: transparency, communicative openness, public information, basic law, request, procedure.

Проблематика информационной безопасности при всей своей значимости не может рассматриваться в качестве самодостаточной и должна решаться в контексте базовой парадигмы информационной прозрачности, открытости как определяющего фактора открытости публичной деятельности в правовом демократическом государстве. Тем более, что данная парадигма имеет фундаментальное конституционное обоснование (статьи 34 и 37 Конституции Республики Беларусь). Ее программное содержание нашло отражение и в Концепции информационной безопасности Республики Беларусь (далее - Концепция), утвержденной Постановлением Совета Безопасности

Республики Беларусь от 18.03.2019 N 1. Концепция в числе ключевых задач государственных органов формулирует защиту общедоступной информации от блокирования правомерного доступа, необоснованного засекречивания, сокрытия, несвоевременного распространения или предоставления. Важными являются государственные гарантии, обеспечивающие оперативность общедоступной информации, расширение сервисных возможностей, наконец, реализацию концепции «открытых данных».

Согласно Международной хартии открытых данных, принятой в 2015 г. на Глобальном саммите «Партнерство открытого правительства», открытые данные – цифровые данные, доступные с техническими и юридическими характеристиками, необходимыми для их свободного использования, повторного использования и распространения кем угодно, в любое время и в любом месте. Открытые данные имеют особую ценность для создания более прозрачных, подотчетных, эффективных, быстро реагирующих и действенных правительств.

Без преувеличения, информационная транспарентность и открытость публичных институтов сегодня имеют глобальную, наднациональную значимость. Это отражено в содержании целого ряда международных актов. Так, Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам (далее - Конвенция CETS № 205) в своей преамбуле содержит следующее базовое положение: *прозрачность государственных органов является одним из важнейших компонентов эффективного управления и показателем того, является ли общество подлинно демократическим и плюралистическим (в противовес всем формам коррупции), способным критиковать лиц, отвечающих за государственное управление, и открытым для осознанного участия граждан в решении вопросов, представляющих общественный интерес.*

В научных публикациях приводятся методологически важные дефиниции информационной открытости органов государственной власти. Например, данная модель в системно деятельностном ее наполнении определяется как организационно-правовой режим предоставления достаточного и необходимого объема общественно значимых сведений о деятельности органов власти, базирующийся на конституционном праве граждан свободного доступа к информации, где прослеживается координационное взаимодействие общества со структурами власти [1, с.21].

В приближении к практическому форматированию этого важного координационного механизма информационная открытость государственных органов артикулируется как целостный комплекс совместных мер системы государственного управления и общественного контроля, направленных на предоставление сведений о деятельности государственных органов, предусмотренных законодательством, обществу в целом или конкретным лицам

в целях обеспечения прозрачности и подотчетности государственных органов в рамках установленного порядка на началах равенства доступа к информации[2, с. 84].

Как концептуальную, так и организационно-практическую значимость имеют и такого рода формулы – открытость подразумевает наличие в системе правовых отношений широких каналов взаимопроникновения для всего спектра социальных, экономических и политических сил; прозрачность (транспарентность) характеризуется максимально возможной доступностью информации о деятельности управленческого аппарата и формированием жесткого механизма общественного воздействия на сферу государственного администрирования. Прозрачность носит функциональный характер, который ведет к регулированию общественных процессов, а открытость – социально-коммуникативный [3, с. 44–45].

Понятно, что в таком динамичном (коррелятивном) понимании информационная открытость деятельности публичных властей предполагает формирование и развитие структурированной правовой основы. В этом ключевым актуальным является «спектральный анализ» белорусского законодательства. Декларируемые информационные модели требуют пристрастного внимания, прежде всего, с конституционных позиций (статьи 34 и 23 Основного Закона).

Следует отметить, что отечественное законодательство содержит целый набор «разноформатных», иногда амплитудных регуляторов, использующих категории «гласность», «открытость», «транспарентность». Например, Закон Республики Беларусь от 12.12.2013 N 94-З «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» закрепляет в числе основных принципов обеспечение информационной открытости проводимой антимонопольным органом государственной политики в сфере противодействия монополистической деятельности и развития конкуренции, в том числе посредством размещения информации о своей деятельности в средствах массовой информации, на своем официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет (принцип информационной открытости). Как представляется, данная позиция в большей степени формулируется и приобретает значение полноценной доступности (транспарентности) сведений в данной специфической сфере публичной деятельности.

Что касается критерия организационно-коммуникативной открытости, то здесь целеполагания в большей степени достигаются иными регуляциями. В сфере антимонопольного и конкурентного регулирования, как и в других сферах публичного администрирования важно использовать возможности, которые дает механизм общественных (публичных) обсуждений на базе Закона Республики Беларусь от 17.07.2018 N 130-З «О нормативных

правовых актах». В ряде сфер (экология, градостроительство) действуют и иные (специальные) механизмы общественного контроля и участия.

Концентрированное выражение открытость публичной деятельности отчетливо проявляется в плоскости законодательства процедурно-процессуального характера – как важная гарантия для участников. Так, согласно Закону Республики Беларусь от 28.10.2008 N 433-З «Об основах административных процедур» открытость административной процедуры - предоставление возможности заинтересованному лицу знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своего заявления, и принимать участие в рассмотрении такого заявления лично и (или) через своих представителей.

Насыщенная коммуникативная динамика прозрачности и открытости, как показывает мировая практика, характеризует широко демократическую систему общего управления административными территориями (местного самоуправления). В принципе, на это сориентирована содержащаяся в Законе Республики Беларусь от 04.01.2010 N 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» формула: «гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения». Однако важно, чтобы она не была декларативной, усеченной и обеспечивалась комплексом организационно-правовых конструкций и процедур. Такой вектор развития был заложен еще Законом Республики Беларусь от 02.02.1988 N 2010-XI «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни Республики Беларусь».

В этом плане заслуживает критической оценки следующее. Так, определенная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23.12.2015 N 1080 Стратегия реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь (далее – Стратегия финансов) в разделе «Формирование и ведение общедоступных информационных ресурсов» категорично ставит эффективность налоговой и бюджетной политики в зависимость от доверия населения страны, открытости, прозрачности деятельности государственных органов и организаций, объяснения обществу причин принятия тех или иных решений, задач и перспектив деятельности государственных органов. В Стратегии финансов сформулирован комплекс норм надлежащей практики в области обеспечения прозрачности бюджетного процесса. Все это призвано реально обеспечить транспарентность государственного управления на основе положений статьи 34 Конституции Республики Беларусь.

Однако, если критерии прозрачности бюджетной сферы и средства ее обеспечения в Стратегии финансов определены достаточно емко и системно, то вопросы коммуникационной открытости определены невнятно – только обозначен ориентир на участие граждан в «формировании» местных

бюджетов. Можно только предполагать, что такое участие не связывается с закрепленным в законодательстве в качестве некоего дописка к бюджету «добровольным самообложением» жителей сельских населенных пунктов. Этим характерен и Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16.07.2008 N 412-З, декларирующий принцип прозрачности и открытости бюджетной системы и очерчивающий его реализацию рамками информационной доступности. О каком-либо общественном участии в бюджетном процессе кодекс не говорит.

Данная проблема видится отчетливее, если обратиться к положениям Закона Республики Беларусь от 17.07.2018 N 130-З «О нормативных правовых актах», согласно которым проекты актов бюджетного законодательства не могут быть предметом общественного (публичного) обсуждения по установленной правовой процедуре. С одной стороны, проекты республиканского и местных бюджетов (проекты закона и решений Советов депутатов) обнародуются, в том числе размещаются на официальных сайтах государственных органов в виде «гражданского бюджета» (адаптированной версии для граждан), с другой – закон прямо исключает их общественное обсуждение.

Характерно, что Закон Республики Беларусь от 02.02.1988 N 2010-XI «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни Республики Беларусь» предусматривал обязательное вынесение на обсуждение с населением проектов местных бюджетов. Современная открытая бюджетная практика также использует этот демократический инструмент, реализуя институт обязательных публичных слушаний по проектам местных бюджетов и отчетам об их исполнении. Он предусмотрен в модельном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятом Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств N 43-11 от 27.11.2015. Более того, во многих странах достаточно эффективно применяется партиципаторное (инициативное) бюджетирование, предполагающее прямое участие местного населения в принятии и реализации в том или ином объеме бюджетных решений.

Рассматривая примеры ограничительных практик информационной транспарентности государственной (публичной) деятельности, нельзя не обратить внимание на служебное право Беларуси. В Законе Республики Беларусь от 14.06.2003 N 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» закреплен принцип гласности. Парадоксально, но данный принцип существенно ограничен нормой Закон Республики Беларусь от 15.07.2015 N 305-З «О борьбе с коррупцией», установившей общий запрет на распространение сведений, содержащихся в декларациях о доходах и имуществе государственных служащих. Положение о порядке проверки и хранения

деклараций о доходах и имуществе (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16.01.2016 N 19 «О некоторых вопросах декларирования доходов и имущества государственными служащими и иными категориями лиц» эти сведения отнесены к служебной тайне, то есть к государственным секретам. Согласно Закону Республики Беларусь от 19.07.2010 N 170-З «О государственных секретах» служебная тайну составляют сведения, в результате разглашения или утраты которых может быть причинен существенный вред национальной безопасности Республики Беларусь. В то же время, мировая практика свидетельствует, что именно в антикоррупционном или ином законе предусматривается обнародование таких сведений. Как указано в Конвенции СЕТС № 205, понятие «безопасность государства» не должно применяться ненадлежащим образом, в том числе для защиты информации, которая попросту является щекотливой для государственных должностных лиц или государственных органов.

Для эффективного, системного решения вопросов информационно-коммуникационной открытости публичных институтов важное значение имеет наличие базового закона. Зарубежные примеры показывают, насколько акцентированы уже сами наименования такого закона - Закон об открытости публичных документов (Финляндия), Закон о свободе информации (США), Закон о доступе к административным документам (Дания, Франция), Закон об установлении правил открытости административного управления (Нидерланды), Закон о раскрытии административного управления (Бельгия), Закон о гарантиях и свободе доступа к информации (Кыргызстан); Закон о свободе информации (Грузия); Закон о доступе к информации (Молдова).

В Республике Беларусь, видимо, из соображений «экономии правового регулирования», был выбран иной подход. Данный блок вопросов встроен в канву Закона от 10.11.2008 N 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» (далее - Закон об информации). Закон об информации, непосредственно регулируя достаточно широкий спектр информационных отношений, включил и вопросы, касающиеся распространения и предоставления информации о деятельности государственных органов, придав ей статус общедоступной. Специфику ситуации характеризовало то, что только через пять лет своего действия (в 2014 г.) закон дополнился, с одной стороны, видами общедоступной информации (в рассматриваемом случае – применительно к деятельности государственных органов) и способами распространения (предоставления) и, с другой - перечнем изъятий из общедоступной информации.

Также значительное время потребовалось, например, для выработки структурного механизма информационной открытости в экологической сфере. Инициативу проявил Конституционный Суд Республики Беларусь

(далее - Конституционный суд). В своем решении от 26.08.2005 N П-141/2005 «О мерах по защите конституционных прав и законных интересов граждан в области охраны окружающей среды» Конституционный суд сослался на Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, принятой на Четвертой конференции министров «Окружающая среда для Европы» в г.Орхусе (Дания) 25 июня 1998 г. (далее – Орхусская конвенция). Она утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. N 726 и вступила в силу для Республики Беларусь 30 октября 2001 г.

Конституционный суд обратил внимание на необходимость имплементации положений Орхусской конвенции, определяющих порядок участия общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с охраной окружающей среды, участия общественности в подготовке государственными органами нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. Законом Республики Беларусь от 21.12.2007 N 298-З были внесены существенные дополнения и изменения в Закон Республики Беларусь от 26.11.1992 N 1982-XII «Об охране окружающей среды» по вопросам экологической информации и общественного участия. Анализ этих положений показывает достаточно высокий уровень проработки, детализации информационного взаимодействия, сориентированный на положения Орхусской конвенции.

Такой подход нельзя связывать исключительно со спецификой природоохранной сферы. Общий закон о свободе информации также должен быть в необходимой степени детализирован в материальном и процедурном аспектах как полноценный нормативный документ прямого действия. Что же касается Закона об информации, характерным для данного («комбинаторного») регулятора является наличие в нем большого числа (вариаций) отсылок к иным нормативным правовым актам, имея в виду и действующие, и вновь принимаемые. Этому субсидиарному сегменту нормотворчества придано важное, фактически системоформирующее значение. На уровне принципа это сформулировано следующим образом: установление ограничений распространения и (или) предоставления информации только законодательными актами. Здесь заложена модель, сочетающая «расширение» (набор ограничительных нормативных правовых актов) и «сжатие» (исключительно законодательные акты).

В этом плане Закон об информации содержит изрядное, пожалуй, преобладающее количество отсылок именно к ограничительным нормам. Так, установлено, что порядок распространения и (или) предоставления

информации определяется соглашением субъектов соответствующих информационных отношений, если иное не установлено законодательными актами; общедоступная информация может не предоставляться ... в иных случаях, установленных законодательными актами; государственные органы, указанные в Законе, самостоятельно определяют порядок подготовки и проведения ими открытых заседаний, если иное не предусмотрено актами законодательства; открытые заседания государственных органов, не указанных в Законе, проводятся по решению их руководителей и в установленном ими порядке, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Давая общую оценку этой модели, необходимо опираться на норму статьи 23 Конституции, согласно которой ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом. С позиции Конституции - в прежней редакции, применительно к норме статьи 101 о запретительных пределах делегирования Президенту Республики Беларусь прерогатив закона в вопросах ограничения прав и свобод, и, тем более, в действующей редакции, в принципе «снявшей» эту проблему корректировкой статьи 85 в части декретов Президента Республики Беларусь, исключением статьи 101 о делегировании Президенту прерогатив закона и статьи 137 о конкуренции законов и актов Главы государства, - отсылка к ограничивающим свободу информации законодательным актам (указам), не говоря уже об иных нормативных правовых актах, явно проблематична.

Критически можно оценить и отсылочную норму закона, согласно которой порядок подачи обращений за получением общедоступной информации, а также порядок их рассмотрения определяются законодательными актами. Что здесь требует внимания. В первоначальной редакции закона для терминологического обозначения такого обращения использовалось понятие «запрос». Оно используется в Конвенции CETS 205, Орхусской конвенции, зарубежных информационных законах. При этом весь комплекс вопросов, касающихся этой формы предоставления информации, сведен в один блок (крупный) и детально регулируется. Действительно, современная информационная парадигма, правовая логика и техника предполагают именно такой подход. Белорусский же акт смоделирован на «разрыв цепи»: закон только определил формы запроса – устную и письменную, а также обозначил формы предоставления информации по запросу, во всем остальном закон апеллировал к иным нормативным правовым актам. На несбалансированность, разноречивость такой модели (при сопоставлении норм законодательства об обращениях граждан и юридических лиц, об административных процедурах, трудового и др.) указывалось в комментариях исследователей информационной проблематики и обосновывалась необходимость принятия специального закона, который бы комплексно регулировал вопросы доступа

к информации о деятельности государственных органов [4]. На это указывалось и в Стратегии финансов.

В последующем, при корректировке закона термин «запрос» заменен на используемый в юридическом обороте растяжимый термин «обращение», что внешне сгладило проблему системной регламентации процедуры запроса в информационном законе. Составлен также перечень базовых оснований для отказа в предоставлении информации. Процедурно-отсылочная норма, с заменой термина, сохранилась. В принципе, отсылка к процедурам допустима. Но это может касаться только специфических детализированных процедур рассмотрения обращений (по сути - запросов), к примеру, той процедуры, что закреплена в Законе Республики Беларусь от 26.11.1992 N 1982-XII «Об охране окружающей среды» на конвенциональной Орхусской платформе.

В этом плане в законодательстве можно найти и иные (единичные) примеры специального регулирования порядка рассмотрения информационных обращений о предоставлении информации: из Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; из Государственного регистра лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий; из Государственного судового реестра Республики Беларусь и др. Они содержатся в перечнях административных процедур, сформированных во исполнение Закона Республики Беларусь от 28.10.2008 N 433-З «Об основах административных процедур».

В связи с этим возникает вопрос, могут ли нормы данного закона служить непосредственным процедурным алгоритмом и для других информационных обращений (запросов)? Исходя из концепции закона, обозначенной уже в его названии и реализуемой в нормах (сама концепция нуждается в отдельном критическом анализе с позиций общепризнанной административной процедуры), рассчитывать на этот закон нет оснований. В подтверждение можно сослаться на его нормы, определяющие сами критерии законодательства об административных процедурах: оно должно содержать наименования процедур, сведения об уполномоченных органах и др. То есть, все административные процедуры должны быть определены перечневым методом, систематизированы и структурированы, что как раз и характерно для приведенных примеров информационных административных процедур.

С другой стороны, также будет явно некорректным, ссылаясь на наименование закона и какие-то общие его позиции, наделять закон свойствами регулятивной универсальности. Здесь условно можно допустить лишь субсидиарное применение закона к какой-либо процедуре администрирования,

которая имеет регламент, но в какой-то части не урегулирована соответствующим специальным законодательством.

Использование термина «обращение» никоим образом не подводит к тому, чтобы задействовать регулятивный инструментарий Закона Республики Беларусь от 18.07.2011 N 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» в качестве общей процедурной платформы рассмотрения запросов о предоставлении информации, которые не включены в перечни административных процедур. Это принципиально нарушило бы обозначенные для них сферы регулирования, создав тем самым существенную коллизию.

Представляется, что рассмотренные в статье проблемные вопросы еще раз подтверждают необходимость критической переоценки существующего правового обеспечения информационных отношений и, в конечном счете, возвращают к вопросу о разработке системного закона об информационно-коммуникативной открытости государственной (публичной) деятельности.

Библиографический список

1. Резер, Т.М. Информационная открытость органов государственного и муниципального управления // Т.М.Резер. – Екатеринбург: Изд-во Урал.ун-та, 2018. – 160 с.
2. Малахова, О.В. Информационная открытость деятельности органов государственной власти: региональные практики / О.В. Малахова, В.А. Суханова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 2 (38). – С. 83–91.
3. Чуклинов, А. Е. «Прозрачная» государственная политика: некоторые проблемы теории и практики / А.Е. Чуклинов // Вестн. РУДН. – Сер. : Политология. – 2006. – № 8. – С. 44–50.
4. Саванович, Н.А. Право на информацию о деятельности государственных органов (по состоянию на 13.08.2013) [Электронный ресурс] / Н.А. Саванович // СПС Консультант Плюс. – Дата доступа: 29.05.2022.