

РЕКОМЕНДАЦИИ СОВЕТА ЕВРОПЫ ПО ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА И ПРАВОСУДИЯ

РЕКОМЕНДАЦИЯ REC (2002)2 КОМИТЕТА МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ ГОСУДАРСТВАМ-ЧЛЕНАМ О ДОСТУПЕ К ОФИЦИАЛЬНЫМ ДОКУМЕНТАМ*

(принята Комитетом министров 21 февраля 2002 г.
на 784-м заседании на уровне постоянных представителей)

Комитет министров в соответствии с положениями статьи 15.b Устава Совета Европы.

Считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием;

Принимая во внимание, в частности, статью 19 Всеобщей декларации прав человека, статьи 6, 8 и 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конвенцию ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды (принята в Аархусе (Дания) 25 июня 1998 г.) и Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке данных личного характера от 28 января 1998 г. (ETS № 108), Декларацию о свободе выражения мнений и информации, принятую 29 апреля 1982 г., а также Рекомендацию № (81)19 о доступе к информации, находящейся у органов публичной власти, Рекомендацию № (91)10 о сообщении третьим лицам данных личного характера, находящихся у органов публичной власти,

* Неофициальный перевод.

Рекомендацию № (97)18 о защите данных личного характера, собранных и обрабатываемых для целей статистики, и Рекомендацию № (2000)13 о европейской политике, касающейся доступа к архивам;

Учитывая значение в плюралистическом и демократическом обществе транспарентности деятельности публичных органов управления и наличия информации по вопросам, представляющим общественный интерес;

Считая, что обеспечение широкого доступа к официальным документам на основе принципов равенства и в соответствии с четкими правилами:

- позволит общественности иметь адекватное представление о своем государстве, обществе, органах власти и формировать о них собственное мнение, способствуя таким образом ее участию в общественно значимых делах;
- укрепит действенность и эффективность функционирования органов власти и поможет поддержать их единство, противодействуя коррумпированности;
- будет способствовать утверждению легитимности административных органов как публичных органов и укреплению доверия к ним;

Полагая поэтому, что государствам-членам следует прилагать серьезные усилия в целях обеспечения доступности для общественности информации, содержащейся в официальных документах с учетом требований защиты других прав и законных интересов;

Подчеркивая, что изложенные ниже принципы представляют собой минимальные требования и не должны рассматриваться как наносящие ущерб тем положениям национального законодательства, которые предоставляют более широкие права на доступ к официальным документам;

Полагая, что, несмотря на то что в данной рекомендации акцент делается на запросе частными лицами доступа к официальным документам, органам публичной власти следует взять на себя обязательства по осуществлению активной коммуникационной политики, направленной на предоставление общественности любой информации, которая может оказаться полезной в транспарентном демократическом обществе;

Рекомендует правительствам государств-членов руководствоваться в законодательстве и правоприменительной практике принципами, изложенными в данной рекомендации.

I. Определения

Для целей настоящей рекомендации:

термин «публичные власти»/«орган публичной власти» означает:

- 1) правительство и органы управления на национальном, региональном и местном уровнях;
- 2) физические и юридические лица при отпращивании ими публичных функций и осуществлении административной власти в соответствии с национальным законодательством;

термин «официальные документы» означает любую информацию, зарегистрированную в любой форме, составленную либо полученную публичными властями и находящуюся у них, в связи с отпращиванием ими любых публичных или административных функций, за исключением документов, находящихся в процессе подготовки.

II. Сфера применения

1. Данная рекомендация касается только официальных документов, находящихся у публичных властей. Тем не менее государствам-членам следует изучить вопрос о том, в какой степени в свете их законодательства и правовой практики принципы данной рекомендации могли бы быть применены к информации, находящейся у законодательных и судебных органов власти.
2. Данная рекомендация не нарушает права на доступ либо ограничений на доступ, предусмотренных Конвенцией о защите физических лиц при автоматизированной обработке данных личного характера.

III. Основной принцип доступа к официальным документам

Государствам-членам следует гарантировать право каждого на доступ к запрашиваемым официальным документам, находящимся у публичных властей. Данный принцип следует применять без дискриминации по какому-либо признаку, в том числе по признаку национальной принадлежности.

IV. Возможные ограничения доступа к официальным документам

1. Государства-члены могут ограничить право доступа к официальным документам. Ограничения должны быть четко установлены законом, быть необходимыми в демократическом обществе и пропорциональными целям защиты:
 - 1) национальной безопасности, обороны и международных отношений;
 - 2) общественной безопасности;
 - 3) профилактики и расследования уголовных преступлений, судебного преследования уголовной деятельности;
 - 4) частной жизни и других законных частных интересов;
 - 5) коммерческих и других экономических интересов, частных либо общественных;
 - 6) равенства сторон в ходе судебного разбирательства;
 - 7) природы;
 - 8) инспекционных, контрольных и наблюдательных функций публичных властей;
 - 9) государственной экономической, финансовой и кредитной политики;
 - 10) конфиденциальности взаимодействия в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа публичной власти либо между такими органами.
2. В доступе к документу может быть отказано в случае, если разглашение информации, содержащейся в официальном документе, нанесет ущерб одному из интересов, упомянутых в п. 1, если только отсутствует преобладающий общественный интерес в разглашении.
3. Государствам-членам следует рассмотреть вопрос об установлении временных сроков, по истечении которых упомянутые в п. 1 ограничения не действуют.

V. Запрос доступа к официальным документам

1. Лицо, запрашивающее официальный документ, не должно быть обязанным указывать причины, по которым оно запрашивает доступ к документу.
2. Связанные с запросом формальности должны быть сведены к минимуму.

VI. Обработка запросов доступа к официальным документам

1. Запрос доступа к официальному документу должен рассматриваться органом публичной власти, у которого находится документ.
2. Запросы доступа к официальным документам должны рассматриваться на основе принципа равенства.
3. Запрос доступа к официальному документу должен рассматриваться оперативно. Решение должно быть принято, сообщено и исполнено в течение срока, который может быть установлен заранее.
4. Если орган публичной власти не располагает запрашиваемым официальным документом, ему следует, насколько это возможно, адресовать лицо, обратившееся с запросом, в орган публичной власти, в компетенции которого находится рассмотрение запроса.
5. Орган публичной власти должен, насколько это возможно, помочь лицу, обратившемуся к нему с запросом, установить, какой официальный документ запрашивается, но не обязан удовлетворять запрос, если документ не может быть определен.
6. В запросе доступа к официальному документу может быть отказано, если запрос явно не обоснован.
7. Орган публичной власти, отказавший в доступе к официальному документу, должен указать полностью или частично основания для отказа.

VII. Формы доступа к официальным документам

1. В случае предоставления официального доступа к документу орган публичной власти разрешает ознакомление с оригиналом или копией этого документа, учитывая, насколько это возможно, пожелание лица, обратившегося с запросом.
2. В случае, если доступ к части информации, содержащейся в официальном документе, ограничен, орган публичной власти должен предоставить доступ к оставшейся части информации документа. Места любых пробелов в документе должны быть четко обозначены. Тем не менее в случае, если содержание сокращенного варианта документа вводит в заблуждение или является бессмысленным, в доступе к документу может быть отказано.
3. Орган публичной власти может предоставить доступ к официальному документу, указав лицу, обратившемуся с запросом, на легко доступные альтернативные источники.

VIII. Оплата услуг, связанных с предоставлением доступа к официальным документам

1. Ознакомление с оригиналом официального документа в помещениях органа публичной власти должно быть в принципе бесплатным.
2. За предоставление копии официального документа с лица, обратившегося с запросом, может взиматься плата, которая должна быть умеренной и не превышать фактических расходов органа публичной власти.

IX. Процедура пересмотра

1. Лицо, запрос о предоставлении официального документа которого был полностью или частично отклонен либо не рассмотрен в сроки, упомянутые в п. VI.3, должно иметь доступ к процедуре пересмотра решения судом либо другим независимым и беспристрастным органом, созданным на основании закона.
2. Лицо, обратившееся с запросом, должно всегда иметь доступ к оперативной и недорогой процедуре пересмотра, включающей в себя пересмотр решения органом публичной власти либо пересмотр в соответствии с положениями предыдущего пункта.

X. Дополнительные меры

1. Государствам-членам следует принять необходимые меры в целях:
 - 1) информирования общественности о ее правах на доступ к официальным документам и о том, как эти права могут быть реализованы;
 - 2) обеспечения подготовки служащих публичных органов власти для выполнения ими своих должностных обязанностей, связанных с осуществлением упомянутых прав;
 - 3) обеспечения реализации лицами, обращающимися с запросами на доступ к официальным документам, своих прав.
2. Для этого органам публичной власти следует, в частности:
 - 1) эффективно обрабатывать документы для их быстрого нахождения;
 - 2) применять четкие официально утвержденные правила сохранения и уничтожения документов;
 - 3) насколько это возможно, предоставлять информацию о своей деятельности либо о вопросах, за которые они отвечают, например, предоставляя списки находящихся у них документов.

XI. Опубликование информации по инициативе публичных властей

Органам публичной власти следует по собственной инициативе в тех случаях, когда это требуется, принимать необходимые меры для опубликования информации, которой они располагают, если такое опубликование осуществляется в интересах развития транспарентности и эффективности органов управления и будет способствовать участию общественности в делах, представляющих общий интерес.

Предпосылки

1. В рамках Совета Европы принцип публичного доступа к официальным документам начал развиваться с Рекомендации № R (81)19 по доступу к информации, находящейся в распоряжении публичных властей. Примером европейского сотрудничества по данному вопросу стала Конвенция по доступу к информации, публичному участию в принятии решений и доступу к правосудию по делам, касающимся окружающей среды, принятая в Дании, в Аарусе, 25 июня 1998 г., а также принятый Европейским Парламентом и Советом 30 мая 2001 г. Регламент (ЕС) № 1049/2001 по публичному доступу к документам Европейского Парламента, Совета и Комиссии. В последние годы государства-члены активно вводят в свои национальные правовые системы положения, обеспечивающие открытый доступ правительства и публики к официальной информации. В связи с этим в Совете Европы началась работа по дальнейшей разработке базовых принципов права доступа к официальной информации, находящейся в распоряжении публичных властей.
2. Эта работа была поручена в первую очередь Управляющему комитету по массовой информации (CDMM). Затем, в 1997 г.¹, заместители министров одобрили специальные условия работы, подготовленные Управляющим комитетом по правам человека для группы специалистов по доступу к официальной информации (DH-S-AC).
3. Согласно указанным условиям, группа DH-S-AC должна была изучить варианты создания обязывающего правового инструментария или иных мер, обеспечивающих применение базовых принципов права на доступ к информации, находящейся в распоряжении публичных властей. Данная работа должна была проводиться группой с учетом вышеуказанной Рекомендации № R (81)19, разработок в области права на доступ к информации как в государствах-членах Совета Европы и в Европе вообще, так и на уровне Совета Европы и на других уровнях.
4. Необходимо отметить, что статья 19 Всеобщей Декларации прав человека и статья 19 Международной Конвенции по гражданским и политическим правам предоставляют более широкие права доступа к официальной информации, чем Европейская Конвенция по правам человека, поскольку содержат также право истребовать информацию.

I. Основные понятия

Публичные власти

5. Необходимо отметить, что в других правовых инструментариях Совета Европы отсутствует понятие «публичные власти»². Для целей данной Рекомендации понятием «публичные власти» охватывается правительство и все органы национального, регионального и локального уровня, причем под «правительством» понимаются и политические и административные органы.
6. К «публичным властям» также относятся физические и юридические лица, когда они осуществляют публичные функции или административную власть, а также когда это предусмотрено национальным законодательством. В неко-

торых государствах-членах в это понятие также включаются физические и юридические лица, действующие в публичном интересе, и частные компании, финансируемые из государственных фондов.

Официальные документы

7. Для целей данной рекомендации термином «официальные документы» охватывается любая информация, зафиксированная на материальном носителе (письменные тексты, аудио- и видеозаписи, фотографии, электронные письма, информация электронных баз данных и т.д.). К официальным документам относятся документы, как изданные публичными властями, так и поступившие от третьих лиц.
8. В то время как определить статус документов на письменных носителях не представляется сложным, характер информации, хранящейся в цифровых базах данных, определить не так просто. Государства-члены должны обладать свободой усмотрения в разрешении этого вопроса. В некоторых государствах-членах доступ к конкретной информации, определенной заявителем, может предоставляться, если получение этой информации возможно с помощью имеющихся средств.
9. Государства-члены придерживаются различных традиций и практик отнесения документов к категории «официальных». Как правило, незаконченные документы не охватываются этим понятием. Кроме того, в некоторых государствах-членах документы, издаваемые в рамках процесса принятия решения (к примеру, мнения, меморандумы и т.д.), не считаются официальными, пока не принято решение, к которому они относятся. В то же время в других государствах доступ к документам может предоставляться до принятия решения, к которому они относятся, в частности для участия в процессе принятия решения.
10. Кроме того, необходимо проводить четкое различие между документами, полученными публичными властями в связи с выполнением их функций, и теми, которые получены представителями власти как частными лицами вне связи с их властными полномочиями, например письма представителям власти по поводу их политической или иной деятельности. Последние не являются официальными документами для целей данного инструментария.

II. Пределы действия рекомендации

11. Пределы действия данной рекомендации напрямую связаны с приведенными выше основными понятиями. Она применяется к официальным документам, изданным публичными властями. В то же время государства-члены должны определить, насколько данные принципы применимы к информации законодательных и судебных органов.
12. Информация считается хранящейся у публичных властей и тогда, когда ее носитель находится у физического или юридического лица, действующего от имени властей по договоренности с ними.
13. Даная рекомендация также распространяется на документы, содержащиеся в архивах, с учетом специфических правил, установленных рекомендацией № R (2000)13 Комитета министров государств-членов по европейской политике доступа к архивам.

14. Документы, содержащие личные данные, также подпадают под действие настоящей Рекомендации. В этой связи необходимо отметить, что Конвенция о защите прав частных лиц при автоматической обработке личных данных от 28 января 1981 г. (СЕД № 108) не запрещает доступ третьих лиц к официальным документам, содержащим личные данные. Тем не менее при открытии доступа к таким документам необходимо соблюдать правила, установленные Конвенцией № 108.

III. Общие принципы доступа к официальным документам

15. Право доступа к официальным документам, гарантированное данным инструментарием, ограничивается существующими документами. Представители публичной власти не обязаны создавать новые документы для ответа на поступивший запрос.
16. Указанное право должно предоставляться всем лицам: физическим и юридическим без всякой дискриминации, включая дискриминацию по расовому признаку. Подобные ограничения не предусмотрены Рекомендацией № R (81)19 о доступе к информации, хранящейся у публичных властей.
17. Данная Рекомендация касается общего права доступа к официальным документам, признаваемого за каждым. Лицо может также наделяться особым правом на доступ к официальным документам, вытекающим из других правовых инструментариев. Например, в соответствии с вышеназванной Конвенцией № 108, у лица есть право на доступ к личным данным, относящимся к нему. Также некоторые государства-члены предоставляют сторонам административного процесса более широкие права на доступ к официальным документам. В этой связи необходимо также отметить, что статья 8 Европейской Конвенции о защите прав человека разрешает доступ к информации, касающейся личной и семейной жизни, при определенных условиях (см., в частности, решение Европейского Суда по правам человека от 7 июля 1989 г. по делу Гаскин (Gaskin) против Великобритании, решение по делу Леандер (Leander) против Швеции от 26 марта 1987 г., а также решение по делу Гуерра (Guerra) и другие против Италии от 19 февраля 1998 г.).
18. Разрешая всеобщий доступ к документам, данная рекомендация тем не менее не затрагивает интеллектуальные права на раскрываемую информацию.

IV. Ограничения права на доступ к официальным документам

19. Доступность документов должна быть общим правилом, а их закрытость – исключением, допустимым для охраны иных первоочередных законных интересов. Закрытый перечень ограничений должен быть установлен законом, они должны быть необходимы в демократическом обществе и соразмерны цели защиты других законных интересов.
20. Из Принципа III следует, что необходимо информировать индивидов о наличии документов в распоряжении соответствующих властей. В случаях, когда необходимость защиты других законных интересов берет верх над принципом доступности, может быть также признано необходимым хранить в тайне

- сам факт существования информации. Данное правило применяется в ситуациях, когда признание того, что соответствующая информация существует, будет равносильно раскрытию информации.
21. Ограничения права на доступ к официальным документам допустимы лишь по причинам, исчерпывающе перечисленным в параграфе 1 Принципа IV. Ограничение, предусмотренное национальным правом, может подпадать под несколько ограничений, предусмотренных данным Принципом. Основания для применения ограничений были выработаны с учетом положений статей 6, 8 и 10 Европейской Конвенции о защите прав человека, а также соответствующих правил инструментов защиты данных, в частности вышеуказанной Конвенции о защите прав частных лиц при автоматической обработке личных данных от 28 января 1981 г. (СЕД № 108) и Рекомендации № R (81) 19 по доступу к информации, находящейся в распоряжении публичных властей.
 22. Параграф 1.1 говорит, что государства-члены могут ограничить доступ к официальным документам для обеспечения национальной безопасности, защиты и поддержания международных отношений. В некоторых государствах ограничения в этих областях закрепляются на конституционном уровне. К примеру, страны, некоторые регионы которых наделены высокой автономией, заинтересованы в защите корреспонденции между властями таких территорий или, в случае с федеративными государствами, между правительством федерации и региональными властями. В некоторых государствах-членах, в основном конституционных монархиях, ограничивается также и доступ к информации, касающейся главы государства.
 23. Параграф 1.4 позволяет государствам-членам ограничивать доступ к официальным документам для защиты личной жизни и иных законных частных интересов. Данное ограничение распространяется не только на информацию, охватываемую Конвенцией № 108, но и на информацию, затрагивающую указанные интересы, но выходящую за ее рамки.
 24. Концепция «коммерческих и иных экономических интересов», содержащаяся в параграфе 1.5, может относиться, например, к вопросам бизнеса, которые необходимо хранить в тайне для целей конкурентной борьбы, в частности к конфиденциальным бизнес-связям. Данный параграф также распространяется на документы, которые издаются публичными властями при заключении коллективных договоров, стороной которых они являются.
 25. Для поддержания высокого уровня статистической отчетности в большинстве государств действуют положения о конфиденциальности информации, полученной от частных лиц или организаций для целей статистического учета. Такие данные обычно являются личными или относятся к экономическим или коммерческим интересам. Следовательно, доступ к документам, содержащим такую информацию, может быть ограничен в соответствии с параграфом 1, пунктами 4 и 5. Те же соображения относятся и к данным о физических и юридических лицах, собранным для целей налогообложения.
 26. В некоторых странах охране подлежит информация, полученная в конфиденциальном порядке. Данная Рекомендация не запрещает этого, если охраняемая информация подпадает под одно из ограничений, указанных в Принципе IV, например в пунктах 4 или 5 параграфа 1.

27. Ограничение, касающееся защиты «равенства сторон судебного разбирательства», содержащееся в параграфе 1.6, следует из статьи 6 Европейской Конвенции о защите прав человека, гарантирующей право на справедливое разбирательство. Кроме прочего, оно позволяет органу власти отказывать в доступе к изданным им документам, если это может ослабить его позицию по делу, в котором орган власти является стороной.
28. Ограничения по защите природы, упомянутые в параграфе 1.7, позволяют предотвратить раскрытие местонахождения находящихся под угрозой исчезновения представителей флоры и фауны с целью их охраны. Данное ограничение находится в русле параграфа 4 статьи 4 Конвенции по доступу к информации, публичному участию в принятии решений и доступу к правосудию по делам, касающимся окружающей среды³.
29. Параграф 1.8 может, к примеру, защищать возможность публичной власти эффективно регулировать, расследовать, проводить ревизии, в том числе и с применением формальных процедур, деятельности как организаций и физических лиц, так и их собственных внутренних правил и процессов. Примером может служить длящаяся налоговая или аудиторская проверка.
30. Параграф 1.10 допускает ограничение доступа к официальным документам при внутренней подготовке и обсуждении какого-либо вопроса внутри органа публичной власти или между такими органами. Данное ограничение позволяет изъять документы, изданные органом в порядке совещания. Термин «вопросы» подразумевает все типы проблем, разрешаемых публичными властями, как частные дела, так и политические системообразующие процедуры.
31. Параграф 2 содержит два важных принципа: принцип «возможного вреда» и принцип баланса требования публичного доступа к документам и интереса, защищаемого в рамках данного ограничения. Если свободный доступ к официальному документу не повлечет вреда для интересов, перечисленных в параграфе 1, никакие ограничения на доступ к этому документу накладываться не должны. Если же публичный доступ к такому документу может повредить одному из этих интересов, доступ к документу все-таки должен быть свободным, если публичная заинтересованность в ознакомлении с ним превагирует над защищаемым интересом.
32. Принципы «возможного вреда» и «баланса интересов» могут применяться к каждому конкретному делу, или же порядок их применения может быть сформулирован законодателем в соответствующих ограничениях. Так, в законодательстве могут предусматриваться различные требования для применения принципа «возможного вреда». Такие требования могут принимать форму презумпций за или против сохранения информации в тайне или же безусловной секретности личной конфиденциальной информации. Отказывая в доступе к официальному документу в случаях, когда указанные требования заложены в законодательстве, публичные власти должны удостовериться, что все они соблюдены. Уровень конфиденциальности информации может изменяться со временем. Отнесение документа к разряду конфиденциальных не должно автоматически закрывать доступ к этому документу в будущем.
33. В некоторых государствах-членах документы предаются огласке при условии, что публичная заинтересованность в ней не уступает иному защищаемому интересу. Такой подход не противоречит данной рекомендации.

34. Параграф 3 говорит, что государства-члены должны устанавливать верхние временные пределы существования ограничений права на доступ. Соответственно доступ к документам должен открываться через определенное время. Кроме того, время существования ограничений на доступ должно быть пропорционально поставленной цели, т.е. защите иных прав и законных интересов.
35. Что касается документов, относящихся к конфиденциальным, секретным или документам повышенной секретности, власти должны обеспечить их доступность, как только обстоятельства это позволят или же по истечении определенного времени, если период сохранения их в тайне установлен законом. В некоторых странах закон требует регулярного пересмотра конфиденциального статуса информации, в других — пересмотр производится по мере надобности, в случае поступления запроса о доступе.

V. Запросы о доступе к официальным документам

36. Заявитель по запросу о доступе к официальному документу не должен обосновывать свой запрос. Это положение уже излагалось в Рекомендации № R (81) 19 по доступу к информации, находящейся в распоряжении публичных властей.
37. В параграфе 2 государства-члены призываются свести формальности к минимуму. В одних государствах существует требование письменной формы запроса, в других — он может быть устным. В ряде государств допустим анонимный запрос. Тем не менее данная Рекомендация не обязывает государства-члены удовлетворять подобные запросы.

VI. Обработка запросов на доступ к официальным документам

38. Параграф 1 призывает любой орган, в обладании которого находится документ, как можно быстрее разрешать запросы о доступе к нему. До принятия решения публичные власти могут обратиться к органу, от которого исходит документ. Орган публичной власти, располагающий документом, не должен обязывать заявителя обращаться с новым запросом к органу, издавшему документ.
39. Уровень сервиса и эффективность помощи любому заявителю без всякой дискриминации, которые ожидаются от всех властей, выражаются, в частности, в быстром разрешении запросов и желании содействовать заявителям по запросам, исполнение которых затруднительно. В этом смысле данная Рекомендация идет дальше, чем Рекомендация № (81) 19 по доступу к информации, находящейся в распоряжении публичных властей, которая содержит требование рассмотрения запроса в разумное время. Параграф 2, как и Рекомендация № R (81)19, говорит о недопустимости дискриминации при обработке запросов. Необходимо избегать как дискриминации, так и преференциального обращения при обработке запросов, которые должны разрешаться на началах равенства в соответствии с объективными критериями. Власти, в распоряжении которых находится документ, должны иметь в виду требования дополнительного Протокола 12 к Европейской Конвенции по защите прав человека (запрет дискриминации), открытого

для подписания государствами-членами с 4 ноября 2000 г. Данный Протокол дает расширительное толкование статьи 14 Конвенции (запрет дискриминации). Как правило, запросы должны обрабатываться по мере поступления.

40. Все запросы должны рассматриваться максимально быстро. Власти должны всегда сообщать заявителю, дадут ли они доступ к тому или иному документу. Более того, в случае положительного решения государства-члены должны обеспечить незамедлительный доступ. Требования минимизации формальностей и скорости обслуживания должны сопровождаться безотлагательным исполнением принятого решения. Если же задержка неизбежна, власти должны уведомить об этом заявителя.
41. Параграфы 4 и 5 призывают сотрудничать с заявителем, и их соблюдение особенно важно, если заявитель инвалид, неграмотен, бездомен и т.д. Пределы такого сотрудничества варьируются в каждом конкретном случае. Таким образом, у публичных властей есть определенная свобода усмотрения, однако они должны оказывать максимальное содействие заявителям. Кроме того, в особых случаях (когда речь идет об инвалидах, неграмотных людях, престарелых или маргинальных элементах, а также иностранцах, не знающих язык или знающих его в недостаточной степени, и др.), если заявители не могут самостоятельно осознать информацию, содержащуюся в документе, власти могут, насколько это разумно и допустимо, помочь им в понимании соответствующей информации. Более того, в некоторых ситуациях такая помощь будет находиться в русле пожеланий Комитета министров, выраженных в Рекомендации № R (93) 1 по эффективному доступу неимущих к закону и правосудию. Помощь в понимании документов не подразумевает как обязанности переводить документы, так и обязанности давать сложные технические (в том числе и правовые) консультации.
42. Параграф 6 призывает государства-члены разрешать все запросы на доступ к информации, кроме очевидно не обоснованных (например, если запрос чрезвычайно расплывчат, его удовлетворение требует чрезмерных усилий и поисков, он охватывает слишком широкую сферу или слишком большой объем документов). Если запрос очевидно обременителен и бессмыслен (один из множества однообразных запросов, направленных на осложнение нормальной работы департамента, или необоснованный повторный запрос на доступ к уже полученной информации тем же заявителем), в его удовлетворении может быть отказано.
Параграф 7 основан на рекомендации № R (81) 19 по доступу к информации, находящейся в распоряжении публичных властей, и призывает власти обосновывать отказ в доступе к информации, кроме тех случаев, когда само обоснование может открыть информацию, охраняемую в соответствии с Принципом IV.

VII. Формы доступа к официальным документам

43. Существуют разные способы ознакомления с документом: изучение оригинала, получение копии или то и другое. Выбор предпочтительной формы доступа должен оставаться за заявителем. Публичные власти должны, в разумных пределах, учитывать предпочтения заявителя. Тем не менее удовлетворение

их просьб может быть в некоторых случаях непрактичным или невозможным. Например, отказ в выдаче копии документа может быть оправдан, если это технически затруднено (например, если речь идет об аудио-, видео- или электронных документах), если это потребует необоснованных затрат, если это может повлечь нарушение интеллектуальных прав или незаконное использование документа. Запрет доступа к оригиналу может быть оправдан ввиду хрупкости последнего. Кроме того, затруднения могут возникать и «на месте», в связи с часами работы, а также в случаях, когда несколько лиц одновременно запрашивают доступ к одному и тому же документу. В этих ситуациях также важна открытость публичных властей и доступность их учреждений для широкой публики.

44. Если ограничения относятся только к части информации, содержащейся в документе, остальная часть документа должна быть доступна. Причем необходимо ясно указывать, сколько именно и где в документе находилась скрытая информация. Если речь идет о документе на бумажном носителе, извлечения могут выполняться на его копии путем закрытия частей, на которые распространяются ограничения. В случае с электронными документами на их копиях извлечения могут обозначаться с помощью пробелов в соответствующих местах. Кроме того, доступ к частям документа не должен раскрывать информацию, подпадающую под ограничения.
45. Параграф 3 говорит, что охраняемое рекомендацией право может быть осуществлено и через предоставление заявителю более доступных альтернативных источников. Например, если документ опубликован в сети Интернет, публичные власти могут предложить заявителю обратиться к этому источнику, если он легко доступен для заявителя. Доступность источника должна определяться индивидуально в каждом деле: то, что легко доступно для одного, необязательно доступно для другого. Важным фактором может явиться индивидуальная ситуация заявителя (например, его инвалидность, неграмотность, бездомность, удаленность от места нахождения органа публичной власти, располагающего необходимым документом). Фактором, который необходимо принимать во внимание, может также быть ситуация с доступом к информации (например, через Интернет) в стране.
46. Отказывая в доступе к документу в целом, власти могут предоставить его краткое изложение.
47. В некоторых случаях лицо заинтересовано в определенной информации и предпочло бы получить ее устно или в виде краткого изложения. Государства призываются оказывать такую услугу, хотя это лежит вне рамок данной Рекомендации.

VIII. Сборы за доступ к официальным документам

50. Для облегчения доступа к публичной информации доступ к оригиналам документов на месте должен быть бесплатным. В то же время публичные власти могут взимать с заявителей плату за поиск документов, особенно в случаях с объемными запросами или запросами, которые требуют сложной работы от публичных властей. Сбор не должен превышать реальных расходов, понесенных публичными властями.

51. Что касается копий, то, согласно параграфу 2, с заявителя может взиматься плата, но власти не должны при этом извлекать выгоду; сборы должны быть разумными и минимальными и не должны превышать реальных затрат, понесенных властями. Ограничения, накладываемые на сборы за ознакомление с официальными документами в соответствии с законодательством, не запрещают публичным властям выпускать документы для коммерческих целей и продавать их на конкурентных началах.

IX. Пересмотр

Данная статья содержит два принципа. Прежде всего у заявителя должна быть возможность обжалования решения органа публичной власти в суде или ином независимом и беспристрастном органе, созданном в соответствии с законом. Кроме того, заявителю должна быть предоставлена возможность обратиться к недорогой и ускоренной процедуре пересмотра. Это может быть как пересмотр публичными властями, так и независимыми органами. В этой связи необходимо отметить, что в ряде правовых систем внутренний пересмотр является обязательным условием обращения с жалобой в суд или иной независимый орган. В некоторых государствах-членах отказ в доступе к информации или вопросы неудовлетворительной работы в этой сфере могут рассматриваться у омбудсмена с участием медиатора или медиативного органа.

X. Дополнительные меры

53. Вышеуказанная Рекомендация № R (81) 19 по доступу к информации, находящейся в распоряжении публичных властей, установила, что для обеспечения доступа к такой информации должны быть определены эффективные и адекватные меры. Принцип X данной рекомендации отражает идею, выраженную в параграфе 6 Преамбулы, в соответствии с которым публичные власти должны вести активную политику сотрудничества и, как следствие, создавать системы помощи.
54. Для осуществления права на доступ заявителя должны быть осведомлены о своих правах. Параграф 1 принципа X призывает государства-члены предпринимать необходимые шаги для информирования населения о его правах. Такая информация может, кроме прочего, распространяться в виде листовок, публиковаться в электронном виде или же содержаться в документационных центрах.
55. Более того, для обеспечения беспрепятственного доступа к официальным документам публичные власти должны создавать условия, необходимые для консультаций (соответствующее техническое оборудование, включая оборудование для использования полученной информации, а также коммуникационные системы, подходящие помещения). В любом случае публичные власти должны обеспечить сохранность и безопасность оригиналов. Отделы связей с общественностью для облегчения доступа к документам могут также создаваться внутри конкретного учреждения.
56. Параграф 2.2 относится к вопросам сохранения и уничтожения официальных документов. Сохранение в общем сводится к передаче документов

в архив. Существует острая необходимость в ясном регулировании этих вопросов. Для информирования широкой общественности о том, какие именно документы находятся в распоряжении конкретного органа, параграф 2.3 рекомендует публичным властям обнародовать информацию о том, чем занимается каждый конкретный орган. Например, власти могут вести списки или реестры документов, находящихся в их распоряжении, и делать их общедоступными. Это также облегчит поиск нужных документов. Публичные власти должны принимать во внимание необходимость защиты законных интересов при решении вопроса о том, какую информацию включать в такие списки или реестры.

XI. Обнародование информации по инициативе публичных властей

58. Последний принцип отличается от остальных тем, что предполагает инициативу национальной администрации (обнародование информации), в то время как остальные принципы касаются индивидуальных инициатив частных лиц (запрос на получение информации). Он, разумеется, не обязывает публичные власти обнародовать всю информацию, находящуюся в их распоряжении, но призывает их предавать гласности те данные (например, административные дела, касающиеся общественных работ), которые могут подвигнуть социально активных граждан к участию в разрешении вопросов общего интереса. Такое участие — важный показатель демократии и эффективности управления. Кроме того, публикация информации без запроса выгодна и властям, поскольку, если информация общедоступна, им не приходится разрешать запросы на ее получение.
59. Публичные власти вправе выбирать предпочтительный способ опубликования информации (на информационных досках, в официальных печатных изданиях, на сайтах Интернет или же иных СМИ, доступных широкой публике).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ На 13-м заседании заместителей министров (18–19 и 23 декабря 1997 г.).
- ² Отметим, что в опубликованном Советом Европы в 1997 г. руководстве «под административными властями» понимается «любое объединение или лицо, уполномоченное принимать решения или применять меры, составляющие административный акт» (см.: Администрация и Вы. – Руководство. Изд-во Совета Европы, 1997. С. 11).
- ³ Принятый в Дании, в Аарусе, 25 июня 1998 г. параграф 4 статьи 4 устанавливает: «В запросе на информацию об окружающей среде может быть отказано, если раскрытие такой информации будет иметь негативные последствия для... мест, которых касается информация, например мест размножения представителей редких видов».