

**ПЕРВЫЙ ДОКЛАД КОМИТЕТА ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА
И НАДЗОРУ ЗА ЕГО РАБОТОЙ**

**"Правление народа без общедоступной информации
или без средств ее получения - это пролог к фарсу или трагедии,
а возможно к тому и другому. Знание всегда будет править невежеством,
и народ, который стремится к самоуправлению,
должен овладеть силой, которую предоставляет знание".**

**Джеймс Мэдисон,
4-й Президент США (1809-1817)**

ВВЕДЕНИЕ

Закон о свободном доступе к информации (ЗСДИ) исходит из презумпции, что документы, находящиеся в распоряжении ведомств и министерств исполнительной власти правительства США, доступны народу. Этот подход не всегда лежал в основе государственной политики раскрытия информации. До принятия в 1966 году ЗСДИ бремя установления права на ознакомление с этими правительственными документами возлагалось на индивидуума. Не существовало установленных законом правил и процедур, которые помогали бы отдельному гражданину, желающему получить информацию. Не было и юридических средств защиты тех, кому отказывали в доступе к информации.

С принятием ЗСДИ бремя доказательства было перемещено с индивидуума на правительство. Граждане, желающие получить информацию, не должны были демонстрировать необходимость в этой информации. Вместо принципа "необходимость знать" была установлена доктрина "право знать". Отныне правительство должно оправдывать необходимость засекречивания документов.

ЗСДИ устанавливает нормы отнесения документов к открытым и закрытым. Закон также предусматривает административные и юридические средства защиты граждан, которым отказано в доступе к документам. Но главное в том, что закон требует от федеральных ведомств наиболее полно раскрывать информацию для общественности.

Закон 1974 года об охране прав личности идет в параллель с ЗСДИ. Этот закон регулирует практику делопроизводства и раскрытия информации в федеральных ведомствах. Закон разрешает большинству граждан добиваться доступа к документам федеральных ведомств, содержащих сведения о них. Закон требует, чтобы личная информация в документации ведомств была точной, полной, относящейся к делу и своевременной. Лицо, которого документ касается, может оспорить точность сведений. Закон требует, чтобы информация получалась непосредственно от лиц, которых она касается, и чтобы сведения, полученные с одной целью, не использовались в других целях. Так же как и ЗСДИ, Закон об охране прав личности обеспечивает гражданские меры защиты прав от возможных нарушений.

Еще одной важной особенностью Закона об охране прав личности является требование, чтобы каждое федеральное ведомство публиковало описание всех систем документов, ведущихся этими ведомствами и содержащих личную информацию. Это требование лишает ведомства возможности ведения секретной документации.

Закон об охране прав личности также ограничивает раскрытие федеральными ведомствами личной информации. Как и ЗСДИ он разрешает выдачу большей части документов отдельным лицам, являющимся предметом этих документов. Но оба закона ограничивают выдачу личной информации другим, если раскрытие этих данных нарушит интересы личности.

Хотя и ЗСДИ, и Закон об охране прав личности поддерживают открытие ведомственных документов, оба этих закона признают легитимность необходимости отказа в выдаче определенных данных, соответствующим образом засекреченных в интересах национальной безопасности или международных отношений, а также следственных материалов по уголовным делам. Может также удерживаться информация в других конкретно определенных категориях.

Важная особенность обоих законов состоит в том, что они делают федеральные ведомства подотчетными в их политике и практике раскрытия информации. Хотя ни один из этих законов не представляет абсолютного права ознакомления с правительственными документами, оба они устанавливают право запроса этих документов и получения ответа на запрос. Если документ не может быть выдан, запрашивающему должна быть объяснена причина отказа. Запрашивающий также имеет право оспорить отказ, в том числе через суд, если это необходимо.

Это процедурное право, предоставляемое ЗСДИ и Законом об охране прав личности, делает оба закона ценными и действенными. В итоге раскрытие информации федерального правительства выводится из сферы произвольных и неконтролируемых действий.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Комитет рекомендует, чтобы данная "Памятка гражданина" стала широко доступной по низким ценам для каждого, кто заинтересован в получении документов федерального правительства. Управление правительственных изданий и федеральные ведомства, являющиеся предметом ЗСДИ и Закона об охране прав личности, должны широко распространить данный доклад.

Комитет рекомендует также, чтобы "Памятка гражданину" использовалась федеральными ведомствами в учебных программах, проводящихся для госслужащих, несущих ответственность за осуществление ЗСДИ и Закона 1997 г. об охране прав личности. "Памятка" должна также использоваться госслужащими, которые только от случая к случаю обращаются к упомянутым законам.

Как пользоваться этой памяткой

В данном докладе объясняется как пользоваться Законом о свободе доступа к информации и Законом об охране прав личности. Здесь нашли отражение все поправки к этим законам, внесенные с 1977 года. В 1974 и 1986 гг. существенные поправки были внесены в Закон о свободе доступа к информации. Серьезное дополнение к Закону 1974 года об охране прав личности было внесено в 1988 году, а затем в 1989 и 1990 гг. к нему были приняты незначительные поправки.

Настоящая "Памятка" имеет целью служить общим введением к указанным выше законам ["Памятка" в основном предназначена в помощь широкой публике. Она включает полное объяснение основ обоих законов. В интересах составления руководства, которое было бы доступно, понятно и полезно аудитории, на которую оно рассчитано, комитет умышленно обошел некоторые вопросы, остающиеся в значительной степени спорными. Комитет предостерегает от восприятия нейтральных

формулировок в данном докладе в качестве окончательного выражения точки зрения комитета или позиции Конгресса]. Она не включает всестороннего разъяснения деталей этих законодательных актов, равно как и анализа судебной практики их осуществления. "Памятка" поможет гражданам, которые незнакомы с законами, понять процесс и оформить запрос.

Читатели должны иметь в виду, что судебные тяжбы по ЗСДИ относятся к сложным областям права. Имеются тысячи судебных решений, интерпретирующих ЗСДИ, которые раз в два года публикуются Министерством юстиции.

Эти решения следует учитывать для того, чтобы полностью понять принципы раскрытия правительственных документов. Желая получить дополнительные детали, касающиеся ЗСДИ, его истории или сведения о судебных прецедентах следует обратиться к другим источникам. Что касается Закона об охране прав личности, он вызывает меньше противоречий и судебных исков, однако имеется значительное количество судебных прецедентов и по этому закону. Соответственно имеются другие источники, касающиеся Закона об охране прав личности.

Однако из этого не следует, что обращение за информацией на основании упомянутых законов - слишком затруднительная процедура. Для этого не требуется специальных знаний и опыта. Вы можете воспользоваться ЗСДИ и Законом об охране прав личности очень просто. Для этого нужно написать письмо. "Памятка гражданина" разъясняет основные моменты этого процесса.

Какой закон использовать

Положения обоих законов, касающиеся доступа к правительственной информации, частично перекрывают друг друга. В каждом из них предусматриваются различные процедуры и различные исключения. Таким образом, информация, не подлежащая выдаче по одному закону, может рассматриваться как доступная по другому.

Для того, чтобы максимально использовать преимущества каждого из законов лицам, желающим получить информацию о себе, целесообразно ссылаться на оба закона. При индивидуальных запросах, не имеющих отношения исключительно к персональной информации, ссылаться следует только на ЗСДИ.

Конгресс исходил из того, что оба закона должны рассматриваться в совокупности в процессе запроса документа. Большинство государственных ведомств автоматически обрабатывают запросы от отдельных лиц таким образом, чтобы максимизировать объем информации, подлежащей выдаче. Тем не менее при запросе информации отдельным лицом следует оформлять запрос так, чтобы использовать все преимущества закона и полностью защитить юридические права запрашивающего.

Если запрашивающий сомневается на основании какого из законов можно запросить документ федерального правительства, следует ссылаться и на ЗСДИ, и на Закон об охране прав личности.

СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ЗСДИ

Федеральный закон о свободе доступа к информации распространяется на документы, имеющиеся в распоряжении ведомств исполнительной власти федерального правительства. К ведомствам исполнительной власти относятся министерства,

военные министерства [Имеются в виду Министерства армии, ВВС и ВМС, входящие в состав Министерства обороны США, руководители которых не входят в кабинет министров. - Прим, пер.], правительственные корпорации, контролируемые правительством корпорации, независимые регулятивные ведомства и другие учреждения исполнительной власти.

Действие закона не распространяется на избираемых должностных лиц федерального правительства, в т.ч. президента [Закон 1978 года о президентских документах частично распространяет действие ЗСДИ на документальные материалы бывших президентов. Президентские архивы и документы, появившиеся после 20 января 1981 года, будут доступны в общих рамках ЗСДИ при некоторых ограничениях и задержках в сроках выдачи], вице-президента, сенаторов и конгрессменов [Практически все официальные документы Конгресса доступны общественности. Стенограммы сессий конгресса, все вносимые законопроекты и все доклады комитетов (за исключением содержащих секретную информацию) печатаются и распространяются. Точно так же печатается и распространяется большинство стенограмм слушаний в комитетах Конгресса. Большинство публикаций конгресса доступны через сеть депозитарных библиотек в различных районах страны Публикуются также исторические документы Конгресса. Кроме того, почти вся работа Конгресса происходит на глазах у публики. Сессии Сената и Палаты представителей обычно открыты для посетителей и демонстрируются по телевидению. Это же относится к большинству слушаний в комитетах Конгресса]. Действие ЗСДИ не распространяется на органы судебной власти, а также на частные компании; лиц, получивших федеральные контракты или гранты; организации, освобожденные от налогов; правительства штатов и местные органы управления.

Все штаты и некоторые органы местного управления приняли законы, подобные ЗСДИ, разрешающие гражданам обращаться по вопросам доступа к документам. Кроме того существуют другие федеральные законы и законы штатов, по которым может быть разрешен доступ к документам организаций, не предусмотренным ЗСДИ.

Какие документы могут быть затребованы на основании ЗСДИ

ЗСДИ обязывает ведомства публиковать или предоставлять для общественного обозрения определенные сведения, в том числе: (1) организационную структуру ведомства и официальный адрес; (2) декларацию об основных направлениях деятельности и методах работы; (3) порядок административного производства и формы документации; (4) основные общеприменимые правила и общие принципы; (5) окончательные решения при рассмотрении спорных вопросов и (6) административные руководства для персонала, касающиеся отношений с общественностью. Эта информация должна либо публиковаться в правительственном периодическом бюллетене "Федерал реджистер", либо предоставляться для просмотра и копирования при обращениях за документами в соответствии с ЗСДИ.

Согласно ЗСДИ могут быть запрошены все документы" федерального ведомства, но закон не дает определения понятия "документ". В контексте ЗСДИ обычно под ведомственным документом принимается любая единица информации на любом носителе, находящаяся в распоряжении и под контролем ведомства. Личные записки сотрудников ведомства могут не рассматриваться как документы. Таким образом документ, не являющийся "ведомственным документом", не подлежит выдаче по ЗСДИ.

Конечно, не все запрашиваемые документы могут быть открыты. Информация, на которую распространяются исключения, рассматривается ниже в главе "Возможные причины отказа в удовлетворении запросов на основании ЗСДИ".

Тщательно отточенные формулировки ЗСДИ предусматривают, что запрашивать можно *документы*, а не информацию. Это значит, что обязанности ведомства, получившего запрос, исчерпываются поиском существующего документа. От ведомства не требуется подбирать информацию, которой у него нет. Ведомство не обязано также проводить исследовательскую или аналитическую работу для удовлетворения запроса [Если информация содержится в компьютере, ведомство обязано перевести ее в удобную для запрашивающего форму, что может привести к созданию нового документа (компьютерной распечатки, копии документа на дискете). Поскольку это может быть единственной возможностью раскрытия компьютерной информации, ведомства обязаны предоставить запрошенный материал даже если для этого потребуется создать новый документ].

Лица, запрашивающие информацию, должны обращаться за существующими документами. Для того, чтобы получить требуемые сведения, запросы должны тщательно формулироваться. В некоторых случаях само ведомство может помочь запрашиваемому идентифицировать документ, содержащий нужную информацию. В других случаях запрашивающему нужно проявить изобретательность в оформлении запроса, чтобы вывести на существующий документ или набор документов, содержащих нужную информацию.

Существует еще одно общее ограничение в отношении документов, запрашиваемых по ЗСДИ. Закон требует, чтобы запрос содержал *достаточно точное описание* искомого документа. Это значит, что запрос должен быть настолько конкретен, чтобы профессиональный служащий ведомства, знакомый с предметом запроса, смог найти нужный документ в разумное время.

В связи с тем, что системы классификации документов в различных ведомствах неодинаковы, одно ведомство может считать запрос достаточно конкретным, в то время как другое ведомство посчитает его слишком неопределенным. Например, Федеральное бюро расследований (ФБР) ведет централизованную классификацию в системе основных документов. В результате для ФБР не составляет труда поиск документов, касающихся конкретного лица. Ведомства же, которые не ведут именное индексирование, не смогут провести такого рода поиск информации. Эти ведомства могут отказать в удовлетворении аналогичного запроса, поскольку в нем не указаны документы, доступные для обнаружения.

Запросы должны быть максимально конкретными. Если запрашивается конкретный документ, его надо точно назвать, желательно указав наименование и дату. Однако запросы не всегда должны быть настолько конкретны. При невозможности точно назвать документ запрашивающий должен четко объяснить, какая информация требуется. При этом тема запроса должна быть достаточно широка, чтобы охватить все необходимые данные.

Представим, например, что запрашивающего интересуют свалки токсичных отходов вблизи его дома. Запрос в Агентство по охране окружающей среды на все документы о таких свалках выведет на излишне большое количество документов. Плата за выполнение запроса будет очень высока, и не исключено, что в выдаче документов будет отказано из-за слишком неопределенной темы запроса.

Более конкретным был бы запрос о свалках отходов в радиусе 3 мили от дома запрашивающего. Но вряд ли в Агентстве по охране окружающей среды наличествуют документы, организованные таким образом. В этом случае запрос может быть отклонен в связи с отсутствием документов.

Поэтому наиболее целесообразной темой запроса могло бы стать местонахождение

свалок токсичных отходов в городе, округе или штате, где проживает запрашивающий. При этом увеличивается вероятность того, что имеющиеся документы содержат нужную информацию. В том же запросе можно указать, какие именно данные интересуют запрашивающего. Это дополнение может помочь ведомству отобрать нужные документы.

Многие указывают в запросах свой номер телефона. Это может помочь быстро уточнить границы запроса в ходе телефонного разговора со служащими ведомства. При работе с запросами по ЗСДИ этот метод является очень эффективным.

Представляется полезным для обеих сторон, когда тема запроса сформулирована по возможности точно и узко. Запрашивающий при этом выгадывает в темпах и стоимости поиска информации, а ведомство получает возможность лучше удовлетворить данный запрос и высвободить время для работы над другими. ЗСДИ работает лучше в обстановке сотрудничества запрашивающего информацию и ведомства.