

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

И.М. Дзялошинский,
президент Правозащитного фонда «КСДИ»

Проблема доступа к информации приобретает в России все большую остроту и актуальность. Кто имеет право на доступ к информации? Распространяется ли это право на все случаи и на получение любой информации или нет? Если нет, то в каких случаях, каким образом и кем может быть ограничен доступ к информации? Эти и многие другие вопросы постоянно возникают в повседневной журналистской работе и требуют скорейшего решения. И для того, чтобы правильно и быстро решить их, необходимо, прежде всего, обратиться к законодательству, регулиющему эту проблему. Именно изучение, анализ действующего законодательства, на наш взгляд, является отправным моментом в решении проблемы расширения свободы доступа к информации.

Система законодательства, регулирующего проблему доступа к информации в РФ, включает в себя положения международно-правовых актов (в соответствии со ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы России) и национального законодательства.

Всеобщая декларация прав человека (ст. 19) и Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 19) провозглашают право каждого человека на свободу убеждений и на свободное выражение их. Это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу *искать, получать и распространять информацию* и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ. Несколько очень важных положений содержится в Декларации о средствах массовой информации и правах человека, принятой ассамблеей Совета Европы (В соответствии с Указом Президента РФ от 20 марта 1993 года "О гарантиях информационной стабильности и требованиях к телерадиовещанию" государственным телекомпаниям рекомендовано применять положения следующих международно-правовых актов: Резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы об отношениях парламентов государств со средствами массовой информации от 1984 г., Резолюции Консультативной ассамблеи Совета Европы относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека от 1970 г., Рекомендаций Парламентской ассамблеи Совета Европы о роли национального вещания и управлении им от 1975 г.):

- во-первых, на официальные власти налагается обязанность в разумных пределах предоставлять информацию по вопросам, интересующим общественность, а на средства массовой информации - обязанность сообщать полную и исчерпывающую информацию о государственных делах;

- во-вторых, Декларация говорит о невозможности допущения того, чтобы осуществление права на свободу информации и свободу выражения своего мнения наносило ущерб праву на уважение личной жизни.

Приступая к характеристике **Российского законодательства**, выделим следующие его черты:

1. Отсутствие единого нормативно-правового акта, регулирующего доступ к информации. В то же время, в большинстве цивилизованных стран существуют специальные законы - например, бельгийский Закон о гласности, американский Акт о свободе информации и т. д.

2. Действующим законодательством не предусмотрен механизм реализации права журналистов на доступ к информации, отсутствует та его часть, которая регулирует ответственность за нарушение права журналиста на доступ к информации.

3. Преобладание норм, ограничивающих права журналистов на доступ к информации, а не охраняющих и защищающих эти права. Против одной статьи, охраняющей права журналистов (ст. 140-1 УК РФ), имеется несколько десятков статей, ограничивающих права журналистов. Но и механизм применения ст. 140-1 УК РФ крайне сложен, диспозиция статьи требует расшифровки. А указания в статьях 58 и 59 Закона "О средствах массовой информации" на возможность применения мер административной ответственности к лицам, нарушающим права журналистов, не реализованы в соответствующих нормах Кодекса об административных правонарушениях.

Центральными законодательными актами в области доступа к информации являются Закон "О средствах массовой информации" от 27.12.91 г. (В Закон были внесены изменения и дополнения от 13.01.95 г., 6.06.95 г., 19.07.95 г.) и Закон "Об информации, информатизации и защите информации" от 25.01.95 г.

Из всей совокупности прав журналистов, предоставленных журналистам, можно выделить в отдельную группу права по доступу:

1. Право искать, запрашивать, получать, информацию.

Это одно из конституционных прав граждан РФ. Оно закрепляется ст. 29 Конституции РФ и раскрывается применительно к профессиональной деятельности журналистов в ст. 47 Закона "О СМИ". В принципе, это право является базовым, отправным для других прав и включает в себя, охватывает все нижеперечисленные права.

2. Право посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы.

Реализация этого права тесно связана с аккредитацией. Аккредитация регулируется ст. 48 Закона "О средствах массовой информации". Также в некоторых ведомствах имеются Правила аккредитации (например, в Конституционном Суде РФ, МВД, МИДе, Государственной Думе...), обязательные для исполнения журналистами.

Аккредитованные журналиста органы обязаны предварительно извещать их о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благоприятные условия для производства записи. Аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, за исключением случаев, когда приняты решения о проведении закрытого мероприятия.

3. Право журналиста получать информацию от государственных органов и организаций, общественных объединений и их должностных лиц корреспондирует с обязанностью этих органов и лиц предоставлять сведения о своей деятельности средствам массовой информации (ч. 2 ст. 38 Закона "О СМИ"). Статьями 39 и 40 Закона "О СМИ" определен порядок предоставления информации на запрос редакции средства массовой информации. Запрос возможен как в устной, так и в письменной форме, причем, согласно ст. 12 Федерального Закона "Об информации, информатизации и защите информации", не нужно обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации. Ответ на запрос должен быть дан в семидневный срок. В случаях, предусмотренных Законом, возможен отказ или отсрочка в предоставлении информации по запросу. Отказ в предоставлении запрашиваемой информации, согласно ст. 40 Закона "О СМИ", возможен только в том случае, если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну.

4. Получать доступ к документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну.

Основными нормативными актами, регулирующими вопросы, связанные с государственной тайной, являются Закон РФ "О государственной тайне" от 21.07.93 г., содержащий перечень сведений, относимых к государственной тайне, и перечень сведений, не подлежащих засекречиванию; Постановление Правительства РФ от 4.09.95 г. об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности; Распоряжение Президента РФ от 11.02.94 г. (в ред. от 27.06.94 г.), установившее Перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне.

Коммерческую тайну не могут составлять сведения, перечисленные в Постановлении Правительства от 5.12.91 г. К таким сведениям, в частности, относятся документы о платежеспособности, документы об уплате налогов и т.д.

Иную специально охраняемую законом тайну составляют врачебная тайна, тайна усыновления, тайна личной жизни и т.д. (Эти тайны охраняются различными законами: Законом РФ "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", Законом РФ "О внутренних войсках МВД РФ", Основах законодательства об охране здоровья и др.).

5. Копировать, публиковать, оглашать или иным способом воспроизводить документы и материалы при условии соблюдения требований ч. 1 ст. 42 Закона "О средствах массовой информации".

6. Производить записи с использованием, в том числе, и скрытой (ст. 50 Закона "О средствах массовой информации"), аудио- и видеотехники, кино- и фотосъемки. Исключения из этих правил усановлены в Законе. Так, фото-, видео- и киносъемки могут производиться только с разрешения суда (судьи).

7. Посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также

местности, в которых объявлено чрезвычайное положение; присутствовать на митингах и демонстрациях.

8. Проверять достоверность сообщаемой ему информации. Но на вопрос, каким образом должен журналист проверять достоверность информации, законодатель ответа не дает. Опять же, сталкиваемся с проблемой отсутствия механизма реализации предоставленных журналисту прав.

Наконец, наиболее дискуссионным моментом, влияющим на доступ к информации, является вопрос платы за информацию. В законодательстве мы не найдем норм, однозначно разрешающих эту проблему. Казалось бы, что за информацию, получаемую из государственных информационных ресурсов, платить не надо, но в Федеральном законе "Об информации, информатизации и защите информации" содержится очень расплывчатая формулировка, которая позволяет государственным чиновникам взимать плату за предоставление информации. В частности в п. 4 ст. 13 Закона "Об информации..." сказано следующее: "Перечень информационных услуг, предоставляемых пользователям из государственных информационных ресурсов бесплатно или за плату, не возмещающую в полном размере расходы на услуги, устанавливает Правительство РФ." Только перечни информации и информационных услуг по информационному обеспечению, сведения о порядке и условиях доступа к информационным ресурсам владельцы информационных ресурсов и информационных систем предоставляют пользователям бесплатно.