

# КОНТРОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ЗА ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТЬЮ ВЛАСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

## Круглый стол "ГРАЖДАНИН, ОБЩЕСТВО, ГОСУДАРСТВО: КОНТЕКСТЫ РОССИЙСКОЙ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ"

**Виктор Монахов,**  
Судебная палата по информационным спорам  
при Президенте РФ

### **Информационная открытость: политико–правовые аспекты**

Обозначенная в названии конференции тема является довольно сложной и глубокой. В своем выступлении я всего лишь обозначу ее некоторые аспекты, никак не претендуя на полноту раскрытия. На уровне схемы основные смыслы данной тематики можно представить в виде ряда вопросов, провоцирующих определенную исследовательскую и/или прагматическую активность. Например, в последнее время мы с удовольствием оперируем новомодным термином "информационная открытость". Прилагаем его к различным социальным феноменам, говоря об информационной открытости власти, общества, финансовой открытости, информационной открытости предпринимательства, транспарентности СМИ и т.д., и т.п. Но ясны ли нам юридические признаки понятия "информационная открытость"? Знаем ли мы, какое юридическое содержание оно в себе несет? Или это понятие – фантом, образ, метафора, юридическая фикция, юридический нуль?

Если мы с вами хотим, чтобы это понятие работало в режиме правоотношений, то есть определенных прав и определенных обязанностей, нам следует, пусть вначале на "доктринальном" уровне, согласовав позиции, наполнить его значимым юридическим содержанием. А затем – лоббировать нормативное закрепление этого содержания через соответствующие структуры: парламентские, правительственные, президентские.

В рамках такой логики размышлений и действий предлагаю следующую формулировку определения понятия "информационная открытость" через его юридическую ипостась. Информационная открытость – это организационно–правовой режим деятельности любого участника социального взаимодействия, обеспечивающий иным участникам этого взаимодействия возможность получать необходимый и достаточный объем информации (сведений) о структуре, целях, задачах, финансовых и иных существенных условиях деятельности.

Формулировка, повторюсь, лишь для начала обсуждения, полностью открытая для критики и оную требующая.

Далее. Тема нашего круглого стола – "Гражданин, общество, государство: контексты российской действительности и проблемы доступа к информации" – позволяет взглянуть на проблему доступа к информации в интерьере какой–нибудь более широкой российской социальной проблемы. Скажем, одной из самых болевых – проблемы невыплат зарплат и пенсий. Нам с вами хорошо известно, что для решения этой проблемы существует достаточно активное, а временами даже продуктивное, широкое социальное движение снизу. Шахтеры стучат касками у ворот Белого дома, они же – сотоварищи перекрывают федеральные и иные дороги на узловых направлениях. Профсоюзы организуют забастовки, митинги и т. д. и т. п.

Есть ли что-то подобное по отношению к проблеме доступа к информации? Видимо, ответ однозначен – нет. Хотя нас с вами, то есть людей теперь уже довольно регулярно собирающихся под эгидой Комиссии по свободе доступа к информации порассуждать над этой проблемой, год от года становится больше. Но массового социально-информационного движения под условным лозунгом: "Даешь право знать!" пока еще не родилось. В чем тут дело? Можно сказать, что, мол, в одну телегу впрячь не можно и проблему невыдачи зарплат, и проблему невыдачи социально и личностно потребной информации? Думаю, что это не так. Думаю, что эти проблемы определенным образом сопрягаемы. Ведь невыплата зарплат и пенсий, если внимательно ее проанализировать, также имеет свою информационную составляющую. Скажем, ту, что касается информационной закрытости путей-дорог трансфертов, уходящих из федерального центра в города и веси и где-то по дороге теряющихся на неопределенное время. Эти денежные проводки – иголки в стоге сена, черные кошки в темной комнате? Или, может быть, эти денежные потоки текут в руслах государственной, коммерческой или служебной тайны? Думаю, что нет. А раз так, то нам стоит взглянуть на проблему невыплат зарплат и пенсий с колокольни доступа к информации! И как только это сделаем, сразу поймем: эти проблемы действительно связаны. И накрепко. Свет информационной открытости денежных – в данном случае зарплатных и пенсионных потоков – способен резко ускорять их движение, уже этим давая ощутимую социальную отдачу.

Да, конечно же, не все, далеко не все будут рады такому освещению. В целом вообще будут "за", а вот в частности, конкретно по отношению к своему ведомству, предприятию, банку начнутся игры в информационные жмурки под аккомпанемент старых песен о главном – об информационной безопасности. Подобного рода информационную селекцию, избирательность (по формуле "у меня освещать не надо, а вот у соседа – пожалуйста") мы с вами можем наблюдать и на более высоком уровне осмысления проблемы информационной открытости – на уровне анализа различий в информационной открытости различных ветвей власти. Но вначале опять-таки зададимся "простеньким" вопросом: а в равной ли степени должны быть информационно открыты все ветви власти? На первый взгляд, вроде бы, да. Но не будем спешить с выводами. Попробуем обратиться с этим же вопросом к европейскому опыту. Что мы там почерпнем?

Комитет Министров Совета Европы 25 ноября 1981 г. принимает Рекомендацию R(81)19 странам-членам СЕ "О доступе к официальной информации, находящейся в распоряжении государственных органов". Жанр рекомендаций говорит сам за себя, это не Конвенция, не Директива. Но вместе с тем это некий общеевропейский намек, добрым молодцам в среде европейских законодателей урок. Так вот, эта Рекомендация содержит призыв к государствам-членам СЕ обеспечить каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, возможность получать по запросу информацию, имеющуюся у государственных органов, кроме законодательных и судебных.

Итак, получается, что европейское право в форме этой Рекомендации делает исключение из общей презумпции общественной открытости официальной (в смысле находящейся в распоряжении государства) информации для двух из трех классических со времен Монтескье и Руссо ветвей государственной власти – законодательной и судебной. Стоит ли нам перенимать такой подход, такое "неравенство" в информационной открытости властей? Размышляя над этим вопросом, вспомним древний завет: обдумывая человеческие поступки, следует начинать не с того, чтобы смеяться, скорбеть или порицать, а с того, чтобы понять. Я думаю, и нам стоит подождать с порицанием или иной формой оценки. Лучше постараемся, по мере возможностей, понять логику данной Рекомендации европейского права. Тем паче, что в русло этих размышлений органично ложится еще одна Рекомендация Комитета

Министров Совета Европы. А именно R(94)13 от 22 ноября 1994 г. "О мерах по обеспечению транспарентности (прозрачности) средств массовой информации". (Справка: нам удалось ее перевести и опубликовать в бюллетене "Право знать" N 12 за декабрь 1997 г. Изучайте!) Смысл этой рекомендации – дать определенные ориентиры законодателям государств–членов Совета Европы по созданию правового и организационного режима открытости, прозрачности некоторых, прежде всего финансовых, сторон деятельности национальной печатной и электронной прессы. Предмет, условия, содержание, границы такого рода общественной транспарентности СМИ описаны в Рекомендации достаточно подробно, причем с учетом ее особенностей как для печатного, так и вещательного секторов СМИ.

Целью общественной транспарентности СМИ является обеспечение права граждан знать, кто и в какой степени является собственником того или иного СМИ, дабы на этой информационной базе формировать осознанное отношение к распространяемой данным СМИ массовой информации.

Что же из этих двух европейских документов следует? Во–первых, мы видим, что европейское право рекомендует всем государствам–членам Совета Европы (следовательно, и нам – Российской Федерации) подходить к вопросу о равенстве в информационной открытости всех властей достаточно избирательно, адресно, точно. То есть нам надо думать об обеспечении надлежащего уровня информационной открытости наших властей. Да, эта открытость не должна быть абсолютной, но она должна быть необходимой и достаточной, дабы достигать своей социальной цели.

Во–вторых (журналисты, внимание!!!), общественная власть СМИ также должна быть обременена юридической обязанностью быть в определенных пределах открытой, транспарентной для всех желающих. Это очень важно, хотя, вероятно, и непривычно для массового журналистского сознания.

Объективности ради, следует отметить, что попытка привить именно этот черенок европейского юридического опыта на древо российского закона, в частности, Закона РФ "О средствах массовой информации", все–таки была. Ее мало кто заметил, еще меньше тех, кто поддержал. Но фактом общественной жизни эта попытка все же стать успела, во многом благодаря редакции бюллетеня "СМИ: законодательство и практика", где в N 9 за 1997 г. был опубликован один из проектов Федерального Закона РФ "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "О средствах массовой информации".

Вот лишь несколько соответствующих цитат из этого проекта:

Ст. 4–1 "Недопустимость монополизации средств массовой информации":

"Если издатель средства массовой информации или вещатель являются акционерным обществом, то акции должны быть именными. Оформление акций и паев на подставных лиц запрещено.

Телерадиокомпании, редакции периодических печатных изданий, независимо от формы собственности, постоянные тиражи которых превышают 100 тысяч экземпляров – для общероссийских изданий, 30 тысяч экземпляров – для региональных, краевых, областных, городских, два раза в год публикуют на основании бухгалтерской отчетности сведения об основных источниках финансирования, заверенные государственной налоговой инспекцией. Государственные органы власти вправе провести экспертный анализ финансовой деятельности средства массовой информации с целью установления скрытых источников финансирования и опубликовать результаты анализа".

14 января 1998 г. в Государственной Думе состоялось – и успешно – первое чтение

этого законопроекта. Так вот, к этому времени положения, регламентирующие информационную открытость СМИ, в нем претерпели изменения (см. текст проекта в бюллетене "СМИ: законодательство и практика", N 1–2 за 1998 г.), и, я думаю, вам не составит большого труда, чтобы догадаться в какую именно сторону. Теперь эти положения содержатся в п. 4 все той же ст. 4–1 законопроекта и выглядят следующим образом: "В случае смены издателя или вещателя, либо продажи и иного отчуждения издателя или вещателя, в результате чего в руках нового владельца сосредотачивается пакет акций, позволяющий контролировать принятие управляющих решений, сообщение об этом должно быть опубликовано в данном средстве массовой информации в течение одного месяца со дня совершения сделки с указанием новых издателей (вещателей) средства массовой информации и новых владельцев указанных акций".

Что тут можно сказать? "Sapienti sat", что в переводе с латыни означает "Понимающему – достаточно". Для понимания того, о чем хотели сказать авторы этой нормы, может быть, и достаточно. Но явно недостаточно для того, чтобы эта норма эффективно работала на благородную цель общественной прозрачности российских СМИ. Мне представляется, что авторы законопроекта о внесении изменений и дополнений в Закон РФ "О средствах массовой информации" должны вновь вернуться к этим положениям об информационной открытости СМИ, но уже "отягощенные" знанием текста Рекомендации R(94)13 Совета Европы "О мерах по обеспечению транспарентности СМИ". Вернуться, дабы постараться учесть предлагаемые европейскими коллегами формулы и формулировки.

Еще один немаловажный аспект правового содержания понятия "информационная открытость" – вопрос о том, кто же является основным субъектом этой открытости, иными словами, субъектом права на доступ к информации?

Для многих журналистов в нашей стране этот вопрос может показаться несколько странным. "Как это, кто? Это – журналисты", – скажут они и в какой–то степени будут правы. Действительно, статьи 38–40 действующего с 8 февраля 1992 г. российского Закона "О СМИ" наделяют журналистов, точнее редакции СМИ, особыми полномочиями по запросу и получению различной информации "о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц". Американские, английские, французские и многие другие их коллеги подобными правами не обладают. Довольно мягкий законодательный намек на что–то подобное российскому варианту мы сможем обнаружить практически лишь в немецком праве СМИ. Иными словами, наделение журналистов какими–то особыми правами по поиску общественно значимой информации – скорее исключение, чем общее правило в мировом контексте права СМИ. Но и у нас журналисты наделяются этими дополнительными информационными полномочиями не для себя, а лишь в качестве своеобразных информационных пчел, собирающих мед – информацию и через ульи – редакции – распространяющих ее для граждан.

Но, в принципе, гражданин правового государства и член открытого общества должен обладать правовым механизмом самостоятельного поиска нужной ему информации. Тем паче, что технические возможности для такого домашнего самостоятельного поиска в виде симбиоза телевизора, телефона и компьютера–мультимедиа появились уже сегодня, а потенциал их развития неудержимо и целенаправленно наращивается.

Конституционно–правовую часть механизма доступа российских граждан к информации составляют нормы статей 29, 42 и 24 Конституции РФ, соответственно закрепляющие право каждого на территории России на свободный поиск и получение информации любым законным способом; на достоверную информацию о состоянии окружающей среды; на ознакомление "с документами и материалами, непосредственно

затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом".

Законодательные элементы правового механизма доступа "каждого" к информации имеют разные отраслевые окраски, в зависимости от потребной для урегулирования той или иной житейской ситуации с доступом к информации отрасли законодательства. Скажем, экономическая конституция России – ее Гражданский кодекс, утвердив информацию в качестве самостоятельного объекта гражданских прав (ст. 128), в основном регулирует имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, имеющие информационный характер и/или содержание (см., например, статьи 139, 150, 151, 152, 727, 771, 804, 1045, 1100 и другие ГК РФ).

Уголовный кодекс своими достаточно серьезными средствами также обеспечивает реализацию права каждого знать. Скажем, ст. 237 УК России, называемая "Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей" (вспомним майские 1986 года демонстрации с участием детворы в ареале Чернобыля!!!), предусматривает меры уголовной ответственности (лишение свободы на срок до пяти лет) для лиц, обязанных обеспечивать население информацией о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, но сокрывших или исказивших такую информацию.

Ст. 140 УК "Отказ в предоставлении гражданину информации" обеспечивает мерами уголовной ответственности конституционное право каждого гражданина (ч. 2 ст. 24 Конституции) на доступ к документированной информации (документы и материалы), непосредственно затрагивающей его права и свободы.

Особую, консолидирующую роль в становлении эффективного законодательного механизма информационной открытости власти на территории России призван сыграть готовящийся сейчас ко второму чтению в Государственной Думе Федерального Собрания России Федеральный закон "О праве на информацию".

Его предмет – обеспечение права именно каждого на свободный поиск, получение и передачу информации. Отношений же по поводу массового производства и массового распространения информации этот Закон не регулирует. Это сознательный выбор, отражающий определенное разделение труда в сфере законодательного регулирования. Богу – богово, а кесарю – кесарево. Сфера массовой информации – предмет регулирования иных законов: "О средствах массовой информации", "О теле- и радиовещании", "О телекоммуникациях" и т. д. Но важно понимать, что новый, более широкий правовой канал самостоятельного доступа к информации непосредственно для каждого, уже без посредника – журналиста, надлежит создавать не вместо "журналистского" канала, а в параллель с ним. Именно такая демонополизация каналов информационной открытости обеспечит нам искомые и желаемые социальный и личностный эффекты, будет отвечать потребностям становления в России правового государства и открытого гражданского общества.

## **Вопросы и ответы**

– Как вы оцениваете соотношение общественной потребности в информационной открытости с опасностью вторжения в эту сферу репрессивных органов? Например, возьмем проблему Интернета, в котором уже, по сути дела, полуофициальным путем создается система тотального контроля передаваемой по нему информации. Система, которую норовят оплатить за счет провайдеров и, естественно, за счет потребителей Интернета?

– Я это оцениваю, как естественное желание спецслужб как бы везде незримо присутствовать. Это их хлеб. И с их точки зрения, они вполне разумно пытаются максимально расширить свое влияние, в том числе и в Интернете. А вот как

противостоять этой информационно–контрольной экспансии, это уже проблема гражданского общества.

– Учитывая сопротивление принятию как бы тривиального Закона "О праве на информацию", может быть, надо разработать проект закона, аналогичного американскому Закону "О прозрачности правительственных структур", обязывающему эти структуры предоставлять информацию. Другими словами, речь должна идти не о нашем праве получать информацию, а об их обязанности предоставлять ее.

– Лично я обеими руками за принятие такого закона. Я много раз говорил о том, что в дополнение к тому проекту Закона "О праве на информацию", который разработан Судебной палатой (хотя были и другие участники), необходимо подготовить альтернативный вариант с учетом идей, содержащихся в американском законе о свободе информации и многих других. К сожалению, этот призыв остается гласом вопиющего в пустыне. Иногда говорят, почему бы тебе не сесть и не написать такой закон? Увы, времена нашей романтической юности, когда мы были много моложе, получали свои 120 рублей в тех институтах, в которых мы работали, а занимались тем, что кому нравилось, и могли, сидя на балконе и попивая кофе, подготовить инициативный законопроект, прошли. Сегодня с учетом противоборства интересов огромного количества структур: спецслужб, бизнеса, властей и т.д. – сложность законотворческой работы резко повышается. Эта работа становится все более и более дорогостоящей.