

КОНТРОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ЗА ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТЬЮ ВЛАСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Круглый стол "ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ВЛАСТИ: СИТУАЦИЯ, ТЕНДЕНЦИИ, ПРОГНОЗЫ"

Юрий Нестеров,
Комитет по информационной политике и связи Государственной Думы РФ

Почему до сих пор не принят Закон "О праве на информацию"

В своем выступлении я хочу рассказать о том, как решаются в Государственной Думе вопросы, связанные с принятием законодательных актов, обеспечивающих реализацию права россиян на информацию. Выступая на первой такой конференции в 1996 году, я сказал, что Закон "О праве на информацию" является для меня приоритетной задачей, и я постараюсь его как можно скорее провести. Увы, времени прошло много, а с прохождением законопроекта возникли определенные сложности. Тогда была весна 1996 года. Правительство заявило, что Закон "О праве на информацию" практически готов и обязалось через месяц внести его в Думу. Чем, собственно говоря, и было вызвано мое оптимистическое обещание. Однако потом почти год понадобился для того, чтобы получить проект Закона. Когда этот Закон был наконец внесен Правительством, я попытался заставить поддержкой господина Котенкова, который представляет Президента, и господина Семенцова, представляющего Правительство. И оба они сказали, что в принципе у них нет возражений против этого Закона, пускай в первом чтении Дума примет. Но как только дело приблизилось к вынесению Закона на первое чтение, Котенков сказал, что это ужасно мерзкий, плохой Закон, его ни в коем случае нельзя принимать.

Действительно, там были недостатки, и вы помните, что на прошлой конференции мы много спорили о том, надо ли этот законопроект выбросить и новый разрабатывать или все-таки внести этот, а потом его ко второму чтению очень серьезно доработать. Я сам очень сильно заколебался, и на эти внутренние колебания ушло несколько месяцев. В конце концов, все-таки мы внесли этот Закон и провели его, как ни странно, почти конституционным большинством в первом чтении. Это было в 1997 году, в начале осенней сессии, в сентябре.

Мои надежды на то, что ко второму чтению, до истечения летней сессии 1998 года, мы подготовим поправки, не оправдались. Закон этот, напоминая, разработан специалистами Судебной палаты по информационным спорам, и им же отдали его для того, чтобы все поправки, которых там штук триста, обобщить и подготовить свои рекомендации: что принять, что отклонить. Однако председатель Судебной палаты господин Венгеров очень тяжело заболел, без его личного участия сотрудники не рисковали братья за эту работу, ждали, что он поправится, потом, все-таки решили взяться сами – из-за этого все задержки и произошли.

Последний год для меня прошел под знаком серьезного увлечения другой возможностью обеспечения прозрачности власти. Это связано с глобальной информационной системой "Интернет" и созданием серверов в органах власти. Прежде всего я поставил перед собой задачу сделать так, чтобы у Государственной Думы появился такой сервер, которым мог бы пользоваться неограниченный круг людей. Журналистам и специалистам уже не нужно было бы бегать за нами и просить: "Юрий Михайлович, привезите, пожалуйста, из Москвы такой-то текст закона. Очень надо!". Чтобы все проекты законов, официально существующие в Думе, с момента их

официальной регистрации в канцелярии были размещены на этом сервере, и в любой точке не только страны, но уже и мира, могли принять участие в деятельности власти, то есть в процессе принятия решений, оказывая давление на своих представителей в органах законодательной власти.

Но на пути создания такого сервера возникли сложности, пока мной даже четко, что называется, не персонифицированные. Чувствую, что откуда-то идет сопротивление, но откуда и в чем оно состоит, пока что не очень понятно. Хотя никто не говорит, что не будем делать сервера. Более того, 16 января нынешнего года такой сервер в Государственной Думе официально появился. Но к этому моменту серверов, которые размещали информацию о Думе, по одной только Москве было около десяти, и они сейчас продолжают все функционировать. Некоторые пользователи путают, где официальный сервер Госдумы, а где информация, которая получена из Думы неофициальным порядком.

Например, АКДИ ходит по комитетам, добывает документы на магнитных носителях, размещает на своем сервере и при этом оформляет файлы так, что пользователи принимают этот сервер за официальный, хотя он никакого отношения к официальному серверу не имеет, и там могут быть любые, что называется, информационные шумы: начиная от грамматических ошибок, а ведь в законе каждая запятая значит очень много, и до формулировок, которые отличаются от официальных текстов, циркулирующих в Думе.

К сожалению, пока добиться размещения текстов законопроектов на официальном сервере Думы не удалось. Все время выясняется, что не хватает каких-то бумаг: положения, методики о том, кто готовит эти тексты для размещения в Интернете (сначала в Интранете, в нашей внутренней информационной системе, а уж потом часть этой большой информации будет перенесена в Интернет), документов, которые описывали бы персональную ответственность за размещение информации в Интранете и Интернете.

Я очень долго не понимал, в чем тут дело, пока однажды ко мне не пришли люди из подразделения, которое отвечает за составление этих документов. Один из руководителей этого подразделения показал мне газетную статью, где фломастером были подчеркнуты некоторые строчки. А в статье говорилось о том, что нехорошие коммерческие структуры типа "Гаранта" продают на магнитных носителях большие справочные базы. "Это же все наша информация, – сказал большой начальник. – Вы видите, как они зарабатывают на нашей информации, что же мы будем нашу информацию бесплатно-то в Интернете выставлять, чтобы потом другие на ней зарабатывали?"

И он с такой страстью все это произнес, что я понял: они хотят продавать наши законы. Законы принятые, законы непринятые, законы в первом чтении, законы внесенные и только подготавливаемые. Потому что, а как же иначе? Другие-то зарабатывают на этом, а чего же он-то будет за зарплату эту информацию предоставлять неограниченному кругу лиц?

Может быть, тут-то и есть этот самый главный корень сопротивления, который я все пытаюсь нащупать, может быть, отсюда такая медлительность и вязкость? В самом деле, как должно быть? Дали задание написать методику, через две недели они эту методику написали, мы ее рассмотрели, утвердили и вперед. Ничего подобного – проходит три месяца, нам дают первую редакцию, потом еще три месяца для второй редакции и т.д. И в итоге задача, которую, казалось бы, можно решить за месяц, растягивается на полгода или на восемь месяцев, и тут уже кончается депутатский срок, через год уже надо на выборы идти, а закон не принят один, не принят другой.

Все это я рассказываю для того, чтобы вы поверили, что у меня есть очень сильное желание иметь хотя бы к середине будущего года реальные, доведенные до подписания Президентом и опубликования законы, а также серверы, на которых размещена бесплатная информация об этих законах. А что уж общество сделает с этой информацией, как оно на нее среагирует, воспримет ли ее как информацию или как знание, это уже вопрос к гораздо более широкой аудитории.

Вопросы и ответы

– Скажите, пожалуйста, в принятом в первом чтении проекте Закона "О праве на информацию", о котором Вы говорите, специально оговорено, что он не касается журналистов. А что для журналистов?

– Насколько я знаю, поправки, которые вносили ко второму чтению, этот пробел устраняют.

– Юрий Михайлович, а не кажется ли Вам, что искать сопротивление такому серверу по свободной выдаче информации надо среди "Гарантов", потому что единственный, кто потеряет от постоянного, так сказать, обновляемого нового сервера, это тот, кто действительно реально имеет возможность так или иначе продавать информацию за деньги. То есть это как бы наведение мостов между вашими аналитиками и замечательными нашими "Гарантами"?

– Я как знание готов Ваш вопрос воспринять, как информацию – нет. То есть никакой рефлексии от меня не последует, по той причине, что, если это действительно так, то ничего специально нам делать не надо. Нам нужно просто сделать, чтобы этот сервер был, потому что он все равно никогда не заменит те коммерческие структуры, которые должны своего клиента привлекать и отыскивать с помощью дополнительных усилий. Мы ведь не будем специально размещать на этом сервере какие-то вспомогательные материалы, которые бы для пользователя имели характер методических пособий. Это все не наша работа. Комментарии и создание более полной нормативной базы, которая включала бы не только законы, но и постановления Правительства, подзаконные акты и т.д., – это пускай делают они. Если они сумеют это сделать хорошо, у них будет рынок, спрос, а вот на поле официальных документов Государственной Думы мы их, по-видимому, обыграем, если, конечно, осуществляются мои планы, потому что эта информация будет гораздо более полной и гораздо более оперативной.

– Входит ли в Ваши функции или в функции какого-либо другого комитета Госдумы обеспечение механизма реализации законов? Потому что законов-то много хороших, а работают они плохо или вообще не работают.

– Хороший закон должен, на мой взгляд, содержать эти механизмы. У нас законы пишут как беллетристические произведения, там очень много хороших деклараций. Скажем, статья первая: настоящий закон принят для того, чтобы все в России хорошо было и ничего в России не было плохо. Вот такой очень характерный текст. А механизмов реализации этой статьи нет, их ведь трудно придумывать. Что же касается контроля, читайте Конституцию. Контрольные функции Парламента весьма оскоплены, как только он пытается куда-то лезть, его щелкают по носу и говорят: не вмешивайтесь в компетенцию исполнительной власти. Уже сейчас есть очень мощный канал для информирования неограниченного круга лиц о деятельности законодательной власти. В Положении о сервере Госдумы есть понятие "децентрализованная информация", что можно было бы перевести на русский язык, как неподцензурная. Помимо официальной информации о деятельности Думы в целом, которую готовит аналитическое управление, существуют еще странички, сайты каждого депутата в отдельности, каждого комитета в отдельности, каждого избирательного объединения в отдельности.

Здесь уже никто не может повлиять на содержание этих сайтов. Поэтому, если меня кто-то попросит, я размещу текст закона на своем собственном личном сайте депутата Нестерова, и этот проект закона будет доступен неограниченному кругу лиц. Общество может просто этим пользоваться, обращаясь к тем представителям в Думе, на кого они выходят, с кем имеют контакты.

– Существует проблема запроса информации и, наверное, было бы целесообразно обсудить вопрос о том, не стоит ли в указанном порядке, пока нет закона, ввести некий документ, который воспроизводит логику Рекомендации R(81)19 Совета Европы. Там говорится о том, что "каждый человек, находящийся под юрисдикцией государства-участника СЕ, имеет право по запросу получать информацию, находящуюся в распоряжении любых государственных органов, за исключением законодательных и судебных". Видимо, неспроста сообщество, в достаточной степени продвинутое, научившееся жить в условиях какого-то консенсуса, боится законодательные органы от возможности влиять на те же самые законодательные акты, когда они находятся в процессе подготовки. Не кажется ли Вам, что если будет законодательный сервер с открытым доступом, где можно будет прочитать любой проект закона в первом чтении, то появится возможность манипулировать непросвещенным, неразвитым, неготовым к доступу обществом, оказывать такого уровня давление на законодателя, которого вы не преодолеете.

– Если это вопрос, то я очень кратко на него прореагирую. Опасность, что замучают глупыми советами, есть. Но для меня эта опасность не означает, что нужно ограничивать право граждан давать советы, в том числе и глупые, Государственной Думе.

– У меня не совсем вопрос, а маленький комментарий. Я просто защитить хочу "Гарант", хотя я с ним не знаком. Дело в том, что существующие юридические информационные базы в принципе не должны отличаться объемом информации, которая в них расположена. Они должны отличаться только комплексом удобств, которые они предоставляют пользователю. Это не имеет никакого отношения к проектной работе, которую ведут законодатели. Здесь, мне кажется, тот самый случай, когда говорят: мы можем коня, то есть общественность привести к источнику воды, но мы не можем ее (общественность) заставить пить эту воду. Однако иметь возможность пить воду, вообще-то, мы должны.