

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ М. В. ЛОМОНОСОВА  
ФАКУЛЬТЕТ ЖУРНАЛИСТИКИ

СОЮЗ ЖУРНАЛИСТОВ РОССИИ

АССОЦИАЦИЯ ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ И ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ  
ЖУРНАЛИСТИКИ

И. М. ДЗЯЛОШИНСКИЙ

**ФОРМЫ И МЕТОДЫ  
РАБОТЫ ЖУРНАЛИСТА  
С ИСТОЧНИКОМ ИНФОРМАЦИИ**

**(Доступ к информации и свобода  
массовой информации)**

**Учебное пособие**

Москва  
Издательство «Пульс»  
2001

## Введение

Россия, как и большинство стран мира, переживает переход от индустриального к информационному обществу. То обстоятельство, что этот переход совпал с социальными и политическими преобразованиями, стимулировало и одновременно осложнило изменения информационных отношений в обществе. Сформировались две тенденции решения возникающих в этой сфере проблем: одна основывается на идее тотального управления (иногда говорят мягче – регулирования) информационными потоками, другая – на презумпции открытости информации на законодательной и экономической основе.

Сторонники первого подхода создали и активно лоббируют Доктрину информационной безопасности. Основная идея этой Доктрины – отсутствие государственного контроля за содержанием информационных потоков, особенно в сфере массовой информации приводит к большим убыткам в экономике, раскрытию нашим врагам оборонных и государственных секретов и духовному разложению народа.

Разумеется, Доктрина информационной безопасности возникла не на пустом месте. Информация всегда была специфическим ресурсом, доступ к которому определял возможности самосохранения и развития личности, общества, государства. Еще больше возрастает значимость этого ресурса в нынешнюю постиндустриальную эпоху. Как и любой ресурс, информация нуждается в защите от несанкционированного доступа, хищений и порчи. Ни для кого не секрет, что информацию крадут в огромных объемах и получают на этом огромные доходы. Сфера легального и нелегального сбора информации, а также сфера защиты информации стали высокодоходным бизнесом и здесь подвизаются множество людей и организаций. Все это привело к тому, что проблематика защиты информации заинтересовала многих практиков и теоретиков информационных процессов.

К сожалению, бескорыстный интерес одних создать надежные механизмы защиты ценной информации от несанкционированного доступа совпал с огромным желанием других найти способы утаивания компрометирующей информации. А лучшим способом сокрытия раздражающей общественность информации является понятие “тайна” – “государственная”, “коммерческая”, “служебная”. Оно и понятно – в обстановке тайны, секретности удобнее скрывать то, что не может и не должно быть тайной, но что не хочется раскрывать. Нашумевшее обвинение в шпионаже капитана 1 ранга в отставке Александра Никитина было лишь способом предотвратить утечку информации об экологической обстановке в Мурманской и Архангельской областях и выгодно было лишь людям, имеющим отношение к военно-промышленному комплексу.

Увлечшись защитой информационных ресурсов, сторонники концепции информационной безопасности как-то забыли о другой стороне проблемы, о праве на информацию, которая, как и любой ресурс, принадлежит всем членам общества.

Под аккомпанемент слов об информационном рынке и информационной безопасности мы вновь оказались в информационном спецраспределителе. Формируются специальные информационные системы, накапливающие огромные информационные ресурсы, которые будут служить узкому кругу людей.

Разумеется, открытый доступ к информации сильно мешает многим. Сыщики недовольны любой утечкой, потому что она всегда осложняет их работу. Банкиры хотят контролировать информационные потоки, потому что деньги предмет деликатный и даже очень легкий намек на трудности в том или ином банке оборачивается для последнего потерей огромных денег и клиентов. Ну, а то, что российская власть просто

не мыслит свою жизнь без тайны, каковая является ее мистической сущностью – это известно не первое столетие.

Но, с другой стороны, обстановка секретности неизбежно приводит к тому, что манипуляторы сами оказываются манипулируемыми. Не говоря уж о том, что такая обстановка является питательной средой для коррупции, принятия преступных и неэффективных решений.

Сегодня в мире наиболее распространена демократическая концепция устройства государства и всех общественных дел. Согласно ей, каждый житель страны или населенного пункта имеет право принимать участие в управлении страной или поселком, как минимум, участвуя во всеобщих, равных и тайных выборах. Все это называется активным избирательным правом. К этому добавляется еще и пассивное избирательное право – право быть избранным в какой-либо орган управления.

Для принятия решения, естественно, нужна информация. Поэтому простота и легкость получения гражданами страны необходимой и интересующей их общественно значимой информации является самым надежным индикатором цивилизованности и открытости государственного устройства страны. Значение доступа граждан к информации государственного сектора как средства обеспечения прозрачности правительства и участия граждан в демократическом процессе признается в Европе по меньшей мере с 1950 года, когда Советом Европы был подготовлен проект Европейской конвенции о правах человека. Статья 10.1 этого документа гласит: *"Каждый имеет право на самовыражение. Это право включает свободу высказать свое мнение, а также получать и сопоставлять информацию и идеи без вмешательства государственной власти и невзирая на границы"*.

Следует упомянуть еще два документа Совета Европы. Это рекомендация No R(81)19 о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в которой говорится: *"Каждый человек, находящийся под юрисдикцией государства-члена, имеет право получения по запросу информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств, за исключением законодательных органов и органов судебной власти"* и принятая 29 апреля 1982 года Комитетом министров Декларация о свободе самовыражения и информации, которая среди других целей указывает: *"... проводить политику открытой информации в государственном секторе, в том числе доступа к информации, в целях углубления понимания политических, социальных, экономических и культурных проблем каждым гражданином и развития его возможностей свободно обсуждать эти проблемы"*. В январе 1996 г. Совет Европы решил создать группу специалистов по допуску к официальной информации, поручив ей исследовать существующие варианты юридически обязывающего инструмента или других мер в этой области.

Вступая в Совет Европы, Россия обязалась реализовать на своей территории европейские стандарты открытости официальной информации.

Это означает, что каждый человек имеет право получения по запросу информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств, за исключением законодательных органов и органов судебной власти.

Это означает, что в доступе к информации не может быть отказано под предлогом, что обратившийся за информацией не имеет специальных интересов в данной области.

Это означает, что государственное ведомство, отказывающее в предоставлении информации, должно объяснить причину отказа в соответствии с законом или практикой.

Это означает, что каждый отказ в предоставлении информации может быть обжалован.

Конституция Российской Федерации также провозглашает право каждого гражданина "свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом". Однако на пути гражданина, пожелавшего реализовать это право, по крайней мере в части права искать и получать информацию возникают громадные проблемы.

Все препятствия и проблемы при реализации права на информацию, можно свести к следующим проблемам:

- отсутствие информации;
- отсутствие механизма поиска имеющейся информации или нарочитая усложненность этого механизма, делающая доступ к ней практически невозможным;
- правовые ограничения на доступ к информации;
- финансово-экономические препятствия;
- вопросы собственности на информацию;
- подготовка пользователя.

Кратко рассмотрим эти проблемы.

### **Если информации нет, то о каком доступе к ней может идти речь?**

В Законе об информации, информатизации и защите информации» имеются следующие нормы, устанавливающие ответственность государства за создание государственных информационных ресурсов и обеспечение к ним доступа граждан и юридических лиц.

Ст.7. п.2: "... Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации формируют государственные информационные ресурсы, находящиеся в их ведении, и обеспечивают их использование в соответствии с установленной компетенцией".

п.3: " Деятельность государственных органов и организаций по формированию федеральных информационных ресурсов, информационных ресурсов совместного ведения, информационных ресурсов субъектов Российской Федерации финансируется из Федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации по статье расходов "Информатика" ("Информационное обеспечение").

Ст.8.п.1 " ... перечни органов и организаций, ответственных за сбор и обработку федеральных информационных ресурсов, утверждает Правительство Российской Федерации".

Ст.13.п.1: "Органы государственной власти и органы местного самоуправления создают доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций.... "

п. 3: "Комитет при Президенте Российской Федерации по политике информатизации организует регистрацию всех информационных ресурсов, информационных систем и публикацию сведений о них для обеспечения права граждан на доступ к информации".

Смысл приведенных норм ясен. Все органы государственной власти создают государственные информационные ресурсы по их компетенции (которую устанавливает Правительство), и информация об этих ресурсах должна быть открытой. Как же обстоит дело на самом деле и каких реальных результатов можно ожидать в обозримом будущем?

Прежде всего, совершенно неясен вопрос о компетенции. Обязанность создавать какие бы то ни было информационные ресурсы записана в Положениях об органах государственной власти очень редко, а в уставах государственных организаций – только если эта организация информационная по профилю, да и то это требование обычно формулируется в очень общей форме. Иначе говоря, кто какие ресурсы должен создавать – обычно неизвестно. Так, сведения о предприятиях скапливаются в общедоверительном масштабе по крайней мере в 4 ведомствах, в масштабе ведомств, регионов или по отдельным типам предприятий – минимум в сотне государственных банков данных, не считая коммерческих. Другой пример: в сборе и обработке информации, связанной с землетрясениями (сейсмологической, геофизической, океанологической и др.) участвуют организации 7 ведомств, со сложным распределением обязанностей и ответственности между ними.

Крайне запутана ответственность по созданию разного рода картографической информации, научным базам данных и многим другим видам государственных информационных ресурсов. Однако наиболее яркий пример – это информация о населении (учет населения в целом и по отдельным категориям), которая собирается и обрабатывается по крайней мере в десятках тысячах организаций как федерального так и регионального подчинения (не считая внутренних кадровых систем отдельных предприятий). Если пытаться проводить между ними границу, то во многих случаях это необходимо делать с точностью буквально до реквизита.

Из сказанного следует, что закрепление ответственности за сбор и обработку государственных информационных ресурсов на федеральном уровне является крайне сложным вопросом и поэтому в обозримом будущем не приходится ожидать появления утвержденного Правительством перечня федеральных органов и организаций, ответственных за федеральные информационные ресурсы, хотя такой перечень и предусмотрен в Законе.

### **Как искать черного кота в темной комнате?**

Не менее сложным является и вопрос информирования граждан и организаций о наличии в стране тех или иных информационных ресурсов. НТЦ "Информрегистр" уже в течение нескольких лет ведет учет российских баз и банков данных и накопленный опыт позволяет сделать определенные выводы. Большинство государственных организаций, располагающих теми или иными ресурсами, по разным причинам не заинтересованы в информировании широкой общественности о наличии у них тех или иных баз данных. Иногда это происходит в силу технологической неподготовленности к массовому информационному обслуживанию, иногда – из-за нежелания делиться информацией, которой они монополично располагают и неофициально используют в коммерческом режиме. Органы государственной власти сплошь и рядом просто не владеют сведениями о том, какими информационными ресурсами располагают подведомственные организации. Сколько-нибудь полная и достоверная отчетность по этому поводу имеется в считанном числе ведомств. Очень часто база данных, созданная за государственный счет в рамках НИОКР, перестает поддерживаться после окончания НИОКР и довольно быстро умирает. Однако публично объявлять об этом не всегда выгодно, поэтому информацию как о создании базы данных, так и о ее фактической ликвидации просто скрывают.

Исключением являются только органы научно-технической информации и библиотеки, поскольку эти организации и создаваемые в них информационные ресурсы изначально были нацелены на массовое информационное обслуживание и

соответственно их владельцы заинтересованы в максимальной рекламе своих информационных продуктов и услуг.

В данном случае государственные информационные организации выступают как коммерческие. Последние также обычно охотно предоставляют для учета сведения о своих информационных ресурсах, но только если эти ресурсы используются для продажи информационных продуктов и услуг.

Однако в целом с учетом различных объективных и субъективных факторов сведения о государственных информационных ресурсах представлены весьма неполно, противоречиво и недостоверно.

Так или иначе, механизм учета государственных информационных ресурсов существует и, хотя он работает недостаточно эффективно, определенные сведения о российских государственных информационных ресурсах получить можно. Свидетельством этому является выпускаемый НТЦ "Информрегистр" печатный и электронный каталог "Базы данных России", а также подготовленный Роскоминформом национальный доклад, "Информационные ресурсы России". В упомянутом каталоге ежегодно публикуются актуализированные сведения о 2-3 тыс. российских базах данных. Хотя их реальное число только в государственных органах и организациях больше примерно на порядок.

Сведения по отдельным видам других информационных ресурсов, кроме баз данных, имеются в некоторых ведомствах (например, в Росархиве, Минкультуры, Роскомпечати, Роскомнедра и др.), но в достаточно разрозненном виде.

По многим видам государственных информационных ресурсов централизованных сведений нет и совершенно непонятно как их собирать, Это относится к таким видам информационных ресурсов как информационно-аналитические обзоры и записки, базы знаний, информационные модели и другие сложноорганизованные виды информации. Попытка учитывать, например, конструкторскую документацию не удалась даже в советское время, тем более мало реально организовать этот учет в условиях приватизации промышленных предприятий.

## **Информация есть, да не про Вашу честь**

В ст. 10 Федерального закона установлены следующие нормы.  
"1. Государственные информационные ресурсы РФ являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет документированная информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа.

2. Документированная информация с ограниченным доступом по условиям ее правового режима подразделяется на информацию, отнесенную к государственной тайне и конфиденциальную."

В п. 3 определены категории информации, которую запрещено относить к информации с ограниченным доступом, а в п. 5 и в ст.11 определено, что персональные данные являются конфиденциальной информацией и установлены основные правила работы с персональными данными.

Является общепринятой следующая классификация информации с ограниченным доступом:

- информация, отнесенная к государственной тайне (секретная);
- конфиденциальная, включая следующие категории:
  - коммерческая тайна;
  - служебная тайна;
  - профессиональная тайна;

- персональные данные.

Оставляя пока в стороне вопросы персональных данных, а также проблемы государственной тайны, рассмотрим вопрос об отнесении к конфиденциальной информации других видов информации.

Вопросы, связанные с профессиональной тайной, принципиальных трудностей не вызывают. Речь идет о профессиях адвоката, врача, священника, психолога и некоторых других, в рамках которых вырабатываются этические нормы, связанные с охраной сведений, полученных при выполнении профессиональных обязанностей.

Наибольшие сложности представляют проблемы коммерческой и служебной тайны. По обеим этим категориям информации с ограниченным доступом ведутся разработки проектов законов, однако из-за сложности указанных проблем вряд ли стоит ожидать их появления в ближайшем будущем.

Вопросы коммерческой тайны имеют следующие важные аспекты. Поскольку государственные информационные ресурсы, "представляющие общественный интерес", по закону нельзя относить к коммерческой тайне, то возникает проблема, является ли документированная информация, которой располагает любая государственная организация, государственными информационными ресурсами? При ответе на этот вопрос нужно учитывать, что согласно Гражданскому кодексу продукция, произведенная на государственном предприятии с использованием государственных основных фондов, является, тем не менее, собственностью не государства, а данного предприятия. Можно предположить, что это относится также к информационной продукции, произведенной с использованием государственных информационных ресурсов.

Наибольший интерес, если говорить об экономической информации, вызывают данные об экономическом положении государственных предприятий, или акционированных предприятий, где государство сохранило контрольный пакет акций. Фактически эта информация имеется у руководителя предприятия, который ей распоряжается бесконтрольно.

Иногда эта информация поступает в органы государственной власти. Имеют ли они право такую информацию объявлять коммерческой тайной?

То же самое можно сказать об информации о расходовании бюджетных средств, которую также закон запрещает относить к информации с ограниченным доступом. В чьих руках конкретно находится тот или иной документ, кто может его предоставлять или обязан это делать с учетом всей лестницы бюрократических отношений в государственных структурах, сказать обычно очень трудно и еще труднее эту информацию получить.

Еще один важный аспект отнесения информации к коммерческой тайне – это обязательное предоставление информации о деятельности предприятия в государственные структуры. Рассмотрим это на примере. Любое предприятие, совершающее экспортно-импортную операцию, обязано предоставить в таможенные органы таможенную декларацию и другие документы, сопровождающие сделку. В таможенном комитете по этим документам ведется база данных, вызывающая большой интерес у предпринимателей. Кто же реально предоставляет право пользования этой базой данных? Юридически контроль за этим правом должны осуществлять совместно предприятие и таможенный комитет. Фактически официально эта информация никому не предоставляется, а неофициально ее легко приобрести за довольно высокую цену на черном информационном рынке.

Совершенно неясен вопрос о границах т.н. "служебной тайны".

Действующая инструкция Правительства в принципе позволяет руководителю любого органа государственной власти отнести к служебной информации, т.е.

информации ограниченного доступа, любой документ циркулирующий в данном органе. Федеральный закон "Об информации ..." ограничивает это право, запрещая относить к служебной тайне, документы целого ряда категорий, в том числе нормативные акты, документы, связанные с безопасностью производственных объектов, граждан и населения, документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностей населения и др. Однако содержащиеся в Законе формулировки достаточно общи, более конкретно записать это крайне сложно, а упомянутая инструкция оставляет очень широкие возможности для обратного толкования. Таким образом до появления закона о служебной тайне, четко регулирующего возможности должностных лиц ограничивать доступ к информации, причем закона, использующего презумпцию открытости государственных информационных ресурсов, все эти вопросы будут решаться по воле конкретных чиновников, которые всегда более склонны закрыть информацию, нежели ее открыть. В этом смысле важным положительным шагом должен стать закон "О персональных данных", проект которого разработан Роскоминформом.

Хотя этот законопроект направлен на ограничения доступа к информации о личности и в этом смысле выходит за рамки данной статьи, он весьма конкретно регулирует права и обязанности как государственных, так и негосударственных владельцев персональных данных. С другой стороны, этот законопроект гарантирует каждому гражданину право доступа к информации о нем, имеющейся в любом государственном или негосударственном банке данных.

Таким образом, проблема правового регулирования работы с информацией с ограниченным доступом, решена в настоящее время лишь в небольшой степени. Без появления, еще как минимум законов о коммерческой тайне и о персональных данных, говорить о какой-то правоприменительной практике по этой проблеме просто невозможно.

Все сказанное выше приводит к тому, что большая часть органов власти и иных субъектов общественных отношений совершенно сознательно проводят политику информационной закрытости, лишая общественность какой-либо информации о своей деятельности.

Таким образом, проблема доступа к информации оборачивается проблемой информационной открытости социальных систем, или используя другой популярный термин, информационной прозрачности общественных отношений и деятельности различных социальных, государственных и общественных систем.

## **А что это такое – информационная открытость власти?**

Анализ высказываний экспертов и употребления этих понятий в литературе показывает, что понятие "Информационная открытость" чаще относится экспертами к деятельности социальных институтов, прежде всего властных. Что касается понятия "Информационная прозрачность", то оно преимущественно относится к сфере общественных отношений и частной жизни граждан.

Обобщающего понятия, конкретизацией которого могли бы выступить "информационная открытость" и "информационная прозрачность", пока не существует. Однако практика употребления этих понятий показывает, что в качестве основного понятия чаще выступает "информационная открытость". В частности, в Послании 1998 г. Президента Российской Федерации "Общими силами – к подъему России"



(О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) используется только один термин – “информационная открытость”. Характерно, что в этом Послании идет речь о том, что полноценное взаимодействие власти с институтами гражданского общества невозможно без *информационной открытости*. Задачи здесь, по мнению Президента, таковы:

- радикальное обновление функций, методов, критериев деятельности существующих информационных служб органов исполнительной власти;
  - сужение области ведомственных тайн;
  - уточнение с помощью общественных организаций гарантий предоставления общественно значимой официальной информации;
  - обучение государственных служащих практической работе в условиях информационной открытости;
- установление каналов двусторонней связи государственных органов с общественными организациями, занимающимися аналогичными проблемами (экологическими, социальными и др.).

Таким образом, явственно прорисовывается проблема построения некоторой понятийно-терминологической системы, непротиворечиво увязывающей многообразные слова и словосочетания, используемые в литературе и правозащитном обиходе по этой проблематике. Эта проблема тесно связана с необходимостью осмысления сути, содержания этих понятий.

Обобщая практику использования понятий «информационная открытость» и «информационная прозрачность», можно отметить, что с содержательной стороны они связаны с двумя толкованиями:

- 1) свобода доступа (по устному и письменному запросу) к информационным ресурсам социальной системы;
- 2) наличие внутри социальной системы механизмов обязательного и активного информирования граждан о своей деятельности без ожидания каких-либо запросов.

В качестве критериев, пользуясь которыми можно оценивать уровень информационной открытости различных структур, сравнивать их между собой, осуществлять мониторинговую и аналитическую деятельность в этой области, предлагаются следующие параметры информационного процесса (табл. 1):

**Таблица 1**

Критерий	Кол-во экспертов (в процентах)
Качество (полнота и достоверность) информации, предоставляемой общественности социальным институтом	56.3
Объем ресурсов (времени и денег), затрачиваемых гражданином на получение интересующей его информации	43.7
Количество отказов в предоставлении информации к количеству запросов (безотказность)	37.5
Уровень информированности граждан о деятельности данного социального института	18.8
Другие	21.4

Характеризуя степень информационной открытости различных социальных структур, можно сослаться на данные исследований, проводившихся Правозащитным фондом «Комиссия по свободе доступа к информации». Так, лишь 16,2% опрошенных

журналистов ответили, что им практически никогда не отказывали в получении информации. 23,5 процента опрошенных указали, что им часто отказывают в предоставлении информации, остальные – что отказывают время от времени..

На первом месте по закрытости стояли коммерческие структуры, на втором – органы исполнительной власти и правоохранительные органы, а на третьем – работники госпредприятий и представители финансовых структур.

Отказывая в предоставлении информации, ее владельцы ссылаются на “секретность” сведений, служебную или коммерческую тайну. На втором месте среди причин отказа стоял запрет руководства или необходимость согласования с ним. Иногда объяснение звучало и так: “плохо выглядите” или – “у нас обед”.

Безусловным чемпионом по информационной закрытости являются органы исполнительной власти. Свыше 46 процентов всех опрошенных журналистов указали, что им не давали информации именно в этих структурах. Причем чем выше уровень исполнительного органа, чем выше уровень информационной закрытости: в местных СМИ на органы исполнительной власти жалуются 40.2 процента журналистов, в региональных – 45.4, а в федеральных – 51.1 процента опрошенных.

На втором месте по информационной закрытости – правоохранительные органы. Здесь зависимость обратная: на федеральном уровне на закрытость правоохранительных органов жалуются 27.8 процента опрошенных, на региональном уровне – 32.1 и на местном уровне – 39.6 процента опрошенных.

Третью позицию занимают коммерческие структуры. Также как и в ситуации с правоохранительными органами чаще всего на закрытость коммерческих структур жалуются работники местных СМИ, затем представители региональных СМИ и реже всех – сотрудники федеральных СМИ.

Во вторую тройку входят государственные предприятия, финансовые организации и органы законодательной власти. Что касается госпредприятий, то чаще всего на их информационную закрытость жалуются сотрудники федеральных СМИ, затем идут региональные и местные СМИ. Частота отказов в предоставлении информации сотрудниками финансовых структур практически не зависит от уровня СМИ, представитель которого обращается за сведениями.

Разумеется, журналисты пытаются как-то справиться с этой ситуацией. Данные проведенных исследований показывают, что лишь 2.7 процента журналистов спокойно реагируют на отказ в предоставлении информации. Подавляющее большинство пытаются добыть эту информацию не мытьем, так катаньем. Чаще всего в ход пускаются самые разнообразные аргументы, призванные убедить владельца информации, в том, что он должен предоставить ее журналисту.

Если аргументы не действуют, используются ссылки на законы или угроза предать гласности факт зажима информации. Иногда эта угроза действительно осуществляется. Затем в дело вводятся такие инструменты устрашения, как обращение к начальству.

Довольно активно используется такой метод, как предложение вознаграждения. Приобретение информации за плату практикуется как в форме официальной покупки, так и в форме заурядной взятки. Официально покупая информацию, журналисты сталкиваются с преградами нерешенных вопросов о том, сколько и в каких случаях имеет право представитель государственных органов брать деньги, с отсутствием преysкурантов на определенные виды информационных услуг, монопольными ценами и т.п.

Взятка может быть не только в виде денежного вознаграждения. Кто-то берет “натурой”: оплаченный банкет, несколько хороших слов об источнике информации на страницах газеты и т.п.

Многие журналисты уверены, что пресс-службы стали барьером на пути к информации, которой манипулируют по своему усмотрению, фильтруют, отсеивают, хотя, с точки зрения гражданина, казалось бы, что интересы пресс-служб, как представителей государственных структур, и журналистов, должны совпадать. Наиболее часто конфликты возникают с пресс-службами правоохранительных органов и органов исполнительной власти.

Самое последнее место в представленном выше рейтинге занимает обращение в суд. Между тем, “пока не будет конкретных судебных исков журналистов... проблема так и останется на месте”, – считает главный редактор журнала “Российская юстиция” В.Руднев. Но журналисты руководствуются своими утилитарными соображениями, обусловленными функциональной задачей профессии: “Если я подам ... в суд и выиграю суд, то по конкретному документу, ... я, может, и получу информацию, но по следующему не получу никогда. А по каждому документу я не могу идти в суд: сейчас средняя судебная тяжба длится полгода и журналист не может на это тратить время... У меня масса примеров, по которым можно сделать грандиозный процесс. Но меня удерживает то, что навсегда будут испорчены отношения с этим ведомством,” – считает главный редактор “Крестьянских ведомостей” И.Абакумов.

Оценивая факторы, влияющие на информационной открытости/закрытости органов власти и других социальных структур, опрошенные нами эксперты поставили на первое место такие факторы, как негативное отношение руководства властных структур к этому аспекту своей деятельности, низкое качество нормативной базы, обязывающей органы власти информировать общественность о своей деятельности, незаинтересованность ведомств в общественном контроле их деятельности. Все остальные факторы, как видно из приведенных ниже данных, уступают по своей значимости перечисленным выше (табл. 2).

**Таблица 2**

Факторы	Кол-во экспертов (в процентах)
Отношение руководства органа власти к этому аспекту своей деятельности	20.7
Качество нормативной базы	20.3
Ведомственный интерес	15.3
Общая политико-экономическая ситуация в стране	15.1
Коррупционированность чиновников	10.2
Степень активности структур гражданского общества	5.8
Техническое состояние информационных ресурсов, средств хранения и выдачи информации	5.7
Наличие/отсутствие традиций информационной открытости	5.4

Что касается вопроса о том, кто и как должен обеспечивать соответствие уровня информационной открытости органов власти социально приемлемым стандартам, то мнения экспертов распределились следующим образом (табл. 3):

**Таблица 3**

Структуры, призванные участвовать в процессах обеспечения высокого уровня информационной открытости органов власти	Количество экспертов (в процентах)
Средства массовой информации	47.3
Негосударственные правозащитные организации	36.8
Органы прокуратуры и судебные инстанции	22.8
Специализированные негосударственные органы контроля за информационной открытостью власти	15.7
Уполномоченный по правам человека, омбудсмен	5.8
Представители законодательной власти, депутаты	5.7
Сами граждане	5.6
Международные правозащитные организации	2.8

Анализ этой таблицы показывает, что основную тяжесть обеспечения высокого уровня информационной открытости органов власти должны взять на себя средства массовой информации и НГО. Причем, если суммировать количество голосов, поданных за негосударственные правозащитные организации и специализированные негосударственные органы контроля за информационной открытостью власти, создание которых, по мнению некоторых экспертов, совершенно необходимо, то окажется, что роль НГО существенно выше.

### **Имею ли я право? – Да! – Могу ли я? – Нет!**

Этот старый анекдот прекрасно характеризует ситуацию, сложившуюся в России с реализацией права на доступ к информации, особенно если речь идет об информации, циркулирующей в органах государственной власти. Гражданину (в том числе журналисту, что должно быть в принципе одно и то же) понадобились сведения, которые имеются в каком-то государственном органе (неважно в каком – от Администрации Президента до муниципальной конторы). Эти сведения не закрыты и должны в соответствии с упомянутым законом быть пре' доставлены. Но попробуйте их получить! В подавляющем большинстве случаев вам их не дадут и при этом приведут некоторые стандартные аргументы. Наиболее распространенные ответы такие:

- У нас нет информационной системы (службы, банка данных);
- Этих обязанностей нет в моей должностной инструкции (вариант в Положении о нашей организации);
- Работа по информационному обслуживанию нам не финансируется. (Еще один вариант ответа – "сведения дадим, но заплатите" мы рассмотрим позже.)

Все эти варианты сводятся к одной причине: государственные органы не предназначены для информационного обслуживания населения, им эта работа не планируется и за ее отсутствие с них никто не спрашивает. Возьмем для примера такую гигантскую информационную структуру, какой является Роскомстат со всеми его территориальными отделениями, вычислительными центрами, научными институтами, издательскими комплексами, причем существующими исключительно на средства бюджета, т.е. налогоплательщиков. Во всей этой структуре нет такого места, куда этот самый налогоплательщик мог бы обратиться за статистической справкой. Но наиболее разительный пример – это организация работы в нашей стране с правовой информацией.

Все понимают (и пишут, в том числе и в законах), что правовая информация в максимальной степени должна быть доступна как юридическим, так и физическим лицам. Однако недавно принятая Президентская программа правовой информатизации, предусматривающая очень широкий комплекс работ, создания множества банков данных, и, естественно, солидное финансирование, не содержит ни одной строчки, посвященной информационному обслуживанию предприятий и населения.

Подобная ситуация имеет место в большинстве государственных органов. Исключение, как было упомянуто, составляют библиотеки, органы НТИ и еще архивы (последние, впрочем, тоже не любят граждан, предпочитая работать с юридическими лицами).

Во многих случаях дело конечно, не столько в субъективных факторах (любят или не любят), а в объективных, когда государственные органы реально не имеют средств, людей или технологий, позволяющих вести более или менее широкое информационное обслуживание. Другое дело, что большинство государственных органов не прилагают значительных усилий, чтобы эти средства получить. Так, например, хотя в законе "Об информации, информатизации и защите информации" предусмотрено, что Федеральные информационные системы должны финансироваться из средств Федерального бюджета по статье "Информатика (Информационное обеспечение)", фактически в проекте бюджета на 1996 г. эта статья вообще отсутствует. И здесь вина ложится не столько на Минфин, сколько на те министерства, которые даже не включали эту статью в свои бюджетные заявки или не настаивали на ней.

Вообще этот вопрос имеет более широкий характер. Бюджеты российских ведомств во многих случаях составляются в таком виде, что проследить реальное использование бюджетных денег на те или иные цели очень трудно. В большой степени это относится и к информационной деятельности, финансирование которой может скрываться под самыми разными бюджетными статьями или просто отсутствовать. И выход может быть только в максимальном открытии информации о бюджетных затратах и организации общественного контроля за ними.

Вывод из сказанного должен быть следующий: следует тщательно проанализировать ситуацию с доступностью различных видов государственных информационных ресурсов и разработать комплекс мероприятий по реализации права на доступ к информации с учетом приоритетов социального и политического характера и исходя, естественно, из существующих экономических ограничений.

Одним из наиболее распространенных препятствий свободного доступа к информации является "презренный металл". Понятно, когда коммерческие организации формируют информационные ресурсы с целью их продажи. Но совершенно непонятно, в каких случаях государственные органы или государственные информационные службы должны предоставлять информацию за плату или бесплатно, кто и как в этих случаях устанавливает цену на информационные продукты или услуги, из чего складывается эта цена и проч.

Каждый, сталкивающийся с этой проблемой, может привести десятки примеров, когда в государственных структурах требовали оплаты различных информационных услуг. Однако крайне редки случаи, когда эти услуги осуществляются по прейскурантам, утвержденным хотя бы на уровне ведомства и открыто предоставляемым пользователям.

Одна из причин этого – невыполнение требования закона (ст.13, п.4): "Перечень информационных услуг, предоставляемых пользователям из государственных информационных ресурсов бесплатно или за плату, не возмещающую в полном размере расходы на услуги, устанавливает Правительство Российской Федерации. Расходы на указанные услуги компенсируются из средств Федерального бюджета и бюджетов

субъектов Российской Федерации." Такого Перечня пока не существует, сделать его будет непросто, т.к. кроме библиотек, никто не готов оказывать бесплатные информационные услуги, а если он даже будет утвержден, организации не будут его выполнять, ссылаясь на то, что из бюджета их расходы на эти цели не компенсируются. (Во многих случаях это будет правдой, но далеко не всегда.)

В тех же случаях, когда прејскуранты имеются, цены в них могут оказаться совершенно несуразными, по сравнению с реальной стоимостью информационной услуги. Часто это связано с монопольным владением информацией. Так, например, государственный Фонд стандартов, получает бесплатно международные и иностранные стандарты, в которых весьма заинтересованы российские предприятия, особенно выходящие на мировой рынок. К тому же государство должно быть заинтересовано в поощрении такого выхода, поэтому эта информация должна предоставляться предприятиям либо бесплатно, либо по крайней мере на бесприбыльной основе (т.е. за стоимость копирования). В то же время реальная цена копии международного стандарта превышает обычную стоимость копирования в 15-20 раз. Здесь, конечно, речь идет о монопольных ценах. Заметим, что российское антимонопольное ведомство кажется, еще ни разу не обратило свое внимание на государственных информационных монополистов.

В некоторых случаях государственные информационные службы непонятно на каких основаниях предоставляют информацию " по договорным ценам". Так, например, действует Роскомстат или созданные при нем полукоммерческие организации. В Законе "Об информации..." указано следующее (Ст.12, п.2): "...Информация, полученная на законных основаниях из государственных информационных ресурсов гражданами и организациями, может быть использована ими для создания производной информации в целях ее коммерческого распространения с обязательной ссылкой на источник информации. Источником прибыли в этом случае является результат вложенных труда и средств при создании производной информации, но не исходная информация, полученная из государственных ресурсов". Хотя иногда непросто установить, что есть исходная, а что производная информация, ясно, что эту норму закона Роскомстат не выполняет.

Наконец, самый распространенный случай – это неофициальная продажа информации, которую официально не распространяют из-за отсутствия финансовых, кадровых или технических возможностей. Во многих случаях это происходит при помощи передачи информации в одну из коммерческих организаций, которая этими ресурсами торгует более или менее открыто. Естественно, чаще всего такая коммерческая организация состоит из самих сотрудников государственных информационных служб, их друзей или родственников. Не обсуждая этическую сторону вопроса, укажем только, что чаще всего такие действия возможны в условиях правовых дыр, особенно в части подзаконных актов, которые должны регламентировать порядок передачи или использования конкретных информационных ресурсов.

Таким образом, финансовые препятствия на доступ к государственным информационным ресурсам сводятся к следующим вариантам:

- отсутствие финансирования (фактическое или номинальное) у государственных органов или организаций;
- монопольные цены на информационные продукты или услуги;
- тривиальная кража или присвоение государственных информационных ресурсов коммерческими структурами или отдельными сотрудниками государственных информационных служб для последующей перепродажи.

Возникает важный вопрос, а насколько существенна проблема стоимости информации, каковы, так сказать масштабы бедствия? Точный ответ на этот вопрос дать

невозможно, поскольку в стране не ведется статистики информационных услуг. Однако по некоторым косвенным данным, используя принятые за рубежом методики, можно утверждать, что сектор информационной продукции и услуг, понимаемый достаточно широко, составляет от 5 до 20% валового национального продукта.

### **Кто хозяин информации?**

Одним из важных препятствий правового характера, возникающих при осуществлении права на информацию, является неурегулированность вопроса о собственности. Оставляя в стороне вопрос об интеллектуальной собственности, для которой существует более или менее полная правовая база, обратимся к той форме собственности на информационные ресурсы, о которой трактует Закон "Об информации ..." и которая в общем приравнена к обычному вещному праву. Этому вопросу полностью посвящена ст. 6. В отношении государственных информационных ресурсов сказано, что все ресурсы, которые созданы или приобретены за счет бюджета, являются государственными. Однако применение этой нормы во многих случаях весьма затруднительно или во всяком случае неочевидно.

Рассмотрим несколько примеров. Научная организация, используя средства бюджета, приобрела права доступа к международной информационной сети (например, Internet). Означает ли это, что всякий налогоплательщик получил тем самым право на этот доступ? Видимо, нет, т.к. по правилам Internet право доступа получает только юридическое или физическое лицо, непосредственно оплатившее право доступа. Но из этого следует, что данное лицо получило государственную собственность в свое владение (распоряжение). В то же время остальные налогоплательщики такого права лишены.

Выше мы упоминали о ситуации с приватизацией предприятий, в которых имелись государственные информационные ресурсы. Если они стояли на балансе, то они перешли в собственность предприятия, если они не стояли, то юридически исчезли, а фактически перешли в распоряжение лиц, имеющих возможность непосредственно использовать эти ресурсы (от директора предприятия вплоть до оператора ЭВМ или хранителя Фонда).

Во многих случаях неясен вопрос о разделении федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, собственности государственных предприятий, а также муниципальных органов на информационные ресурсы. Применение общего правила "кто финансирует, тот и собственник" не всегда возможно, хотя бы потому, что финансирование создания и, особенно, поддержания информационных ресурсов редко выделяется отдельно. Поэтому вопрос о собственности на информационные ресурсы часто подменяется вопросом о собственности на объекты реального мира, к которым относится информация (например, в случаях с кадастровой информацией) или определяется подчиненностью владельца информации соответственно федеральным или региональным органам государственной власти. И абсолютно неясен вопрос об информационных ресурсах, находящихся в совместном ведении Федерации и субъектов Федерации. Прецедентов такого ведения нет, какие ресурсы должны находиться в совместном ведении – неизвестно, какими нормами при этом следует руководствоваться – тоже неизвестно. Примерно так же сложен вопрос о информационных ресурсах, находящихся в совместном владении государства и физического или юридического лица, если соответствующая документированная информация была передана данным лицом в государственный орган в обязательном порядке (ст.6 п.4 Закона "Об информации..."). Провозглашенная норма практически никак не разъяснена, не

подкреплена комментариями, подзаконными актами, судебными прецедентами и, следовательно, фактически не применяется. В то же время часто, как, например, в приведенном примере с информацией о внешнеторговых сделках, такая информация имеет большую общественную или коммерческую ценность, а также может использоваться в криминальных целях.

Однако приведенные выше примеры являются только примерами. Дать общую картину состояния собственности на информацию, тем более включающую количественные оценки, сделать при нынешнем состоянии наших знаний, вряд ли возможно.

## **Кто и как должен учить граждан получать информацию?**

Последней по порядку, но не по важности является группа проблем, связанная с подготовленностью или обучением гражданина, пожелавшего реализовать свое право на информацию. Можно утверждать, что задача образования, в том числе в области информации и информационных технологий является государственной задачей, хотя значительную роль в этом могут и должны сыграть негосударственные структуры.

Развитие информационных технологий, необычайно быстро происходящее на наших глазах, приводит к появлению ситуаций, когда информационные ресурсы доступны только с использованием современных технологий, как правило, основанных на использовании компьютеров и телекоммуникационных сетей. Современные банки данных, электронные карты, разнообразные электронные издания, электронные доски объявлений и другие виды информационных технологий содержат значительные информационные ресурсы, использование которых не всегда тривиально для неподготовленного пользователя. Особенно большие возможности предоставляют различные общедоступные телекоммуникационные сети, такие как Internet, которая содержит сотни тысяч различных информационных массивов и отдельных документов, предназначенных для массового пользователя.

Появление курса основ информатики в школах, изучение этих технологий в вузах, на различных курсах и т.д. отчасти закрывают проблему подготовки массового пользователя. Многие молодые люди, склонные к современным технологиям, самостоятельно осваивают их. Кое-что делают и коммерческие фирмы. Однако всем действия государственных и негосударственных структур в деле информационного образования явно не хватает координации, целенаправленности и последовательности. В частности, повсеместный переход различных курсов переподготовки и усовершенствования на коммерческие условия работы резко сузил возможности обучения лиц многих массовых профессий, а также просто "человека с улицы".

Наверное, в пределах данной статьи невозможно предложить конкретную программу информационного воспитания и образования широких кругов населения, которая по возможности функционировала бы непрерывно с учетом непрерывного развития новых технологий доступа к информации. Но то, что такая программа нужна и что она является неотъемлемой частью реализации права на доступ к информации, в этом нет никакого сомнения.

Из сказанного можно сделать следующие выводы. Вопрос о праве на доступ к информации представляется весьма сложным. Для оценки состояния с реализацией этого права необходимо серьезные методологические и статистические исследования, анализ ситуации с различными категориями информационных ресурсов, а также с различными категориями пользователей информации. Особое значение имеет вопрос о праве доступа к государственным информационным ресурсам, право на доступ к



которым гарантирован законом. Однако здесь тоже имеется множество неясных вопросов, некоторые из которых мы попытались изложить. Существующее правовое обеспечение в целом недостаточно, провозглашенные нормы часто не могут практически применяться как по объективным причинам, так и по качеству самих норм. Таким образом, проблема права на информацию требует глубоких исследований, а состояние с реализацией этого права нуждается в постоянном мониторинге.

### **Самая главная проблема – несовершенство механизма государственного управления информационными ресурсами**

Управление информационными ресурсами является важнейшей функцией государственного управления в информационном обществе наряду с управлением материальными ресурсами страны, финансовыми и кадровыми ресурсами общества. Однако этот факт до сих пор не осознан Правительством РФ.

Такое положение является следствием подчиненного места управления информацией, оставшегося в наследство России от тоталитарных методов управления советского периода, основанных на презумпции закрытости информации о реальном положении дел в стране. К сожалению, за время реформ положение мало изменилось.

Насыщение государственных учреждений современными средствами вычислительной и другой информационной техники, использование отечественных и международных телекоммуникационных сетей положения принципиально не изменяют.

Принятый Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации", обязывающий органы государственной власти формировать государственные информационные ресурсы и обеспечить доступ к ним всех законно заинтересованных граждан и организаций носит декларативный характер. Со времени принятия этого закона в 1994 году в деле государственного управления информацией практически ничего не изменилось.

К чему это приводит? Вот лишь один пример. Информация о расходовании государственных средств по Конституции и цитируемому ранее Федеральному закону должна быть общедоступна. Ее как будто никто не закрывает, но и не дает в конкретном виде. Это происходит потому, что в информационном производстве, сопровождающем формирование и использование государственных финансовых и материальных ресурсов, отсутствует государственное управление информационными ресурсами.

Никто не владеет полной информацией обо всех актах движения этих ресурсов. Ни банки, ни федеральные ведомства, ни ведомства субъектов федерации не обязаны оперативно формировать полные информационные ресурсы обо всех единичных актах затрат государственных средств и обеспечивать эффективный доступ к ним всех законно заинтересованных граждан и организаций. В частности, в Федеральном законе о закупках товаров и услуг в интересах федеральных органов власти (1994 г.) ни слова не сказано об этом. Минэкономики и Минфин России не озадачены решением этой важнейшей для успешного проведения экономических реформ проблем.

Госкомстат России контролирует сбор статистической информации, но не занимается проблемой формирования и эффективного использования соответствующих информационных ресурсов. Он даже отказывается информировать общественность об имеющихся в его распоряжении информационных ресурсах.

Только отдельные министерства пытаются исправить положение путем отслеживания состояния своих информационных ресурсов и активно его улучшать (Министерство природных ресурсов, Минстрой, Минздрав и некоторые другие).

Во многих ведущих федеральных ведомствах нет достаточно полных сведений о наличии каких-либо ресурсов (бывшие Миноборонпром, Минпром и Госкомвуз России, Российская Академия Наук и др.).

Один из крупнейших держателей существующих и потенциальных информационных ресурсов – Минобороны России вообще уклоняется от организации эффективного доступа к его ресурсам законно заинтересованным гражданам и организациям.

### **Необходим закон «О доступе к информации»**

Одним из основных препятствий на пути реализации права граждан на информацию является отсутствие специального закона "О праве на доступ к информации". В силу ряда причин, анализ которых требует отдельного разговора, ни владельцы информационных ресурсов, ни судьи не испытывают ни малейшего почтения к Конституции РФ, а также подписанным Россией и действующим на ее территории международным актам и конвенциям прямого действия и в ответ на требование предоставить информацию ссылаются на отсутствие специальных нормативных актов.

Следует отметить, что практика других стран также свидетельствует о том, что принятие специальных законов о доступе к информации, существенно улучшает ситуацию в этой сфере. Об этом говорит опыт Австралии (Freedom of Information Act, 1982г.), Австрии (Act 15.05.87. Вступил в силу с 01.01.88г.), Бельгии (Act on the Openness of Administration. Принят 11.04.94. Вступил в силу 01.07.94г), Венгрии (Act No.LXIII of 1992 on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest. Принят Венгерским парламентом 27.10.92г.), Италии (Act of 8 June 1990, No. 142/90. (Ordinamento delle autonomie locali); Act of 7 August 1990, No. 241/90.), Канады (Access to Information Act, 1983), Нидерландов (Act on Public Access to Information, Staatsblad,1991), Норвегии (Act on Public Access to Documents, 1970), США (The Federal Freedom of Information Act, 20.06.66; The Federal Privacy Act; The Federal Sunshine Act, 13.09.76.) и других стран.

Попытка разработать и провести через Государственную Думу РФ Федеральный закон "О праве на информацию" была предпринята и в России. В 1995 году на одном из первых заседаний Комиссии по свободе доступа к информации прозвучало сообщение о том, что группа экспертов Судебной палаты по информационным спорам и Минюста РФ разрабатывают законопроект "О праве на информацию". Затем КСДИ провела свою первую научно-практическую конференцию, на которой обсуждался этот законопроект. Были сформулированы замечания и предложения по его совершенствованию и кто-то, по-моему, Юрий Михайлович Нестеров, сказал, что к середине 1996 года закон непременно примут и тогда проблема доступа к информации будет решаться значительно проще. Увы!

Первое чтение этот законопроект прошел лишь 3 сентября 1997 г. Коренной недостаток редакции закона в его первом чтении – практически полное отсутствие механизма реализации его норм. В связи с болезнью и кончиной председателя Судебной палаты по информационным спорам профессора Венгерова работа над законопроектом на некоторое время была прекращена. Затем этот законопроект (получивший новое название "О праве на доступ к информации") силами рабочей группы Комитета по информационной политике и связи Государственной Думы РФ под руководством депутата Ю.М.Нестерова (фракция "Яблоко") готовился ко второму чтению. Был подготовлен пакет поправок, принятие которых могло сделать этот закон

более работоспособным. И главное – вложить в этот закон механизм реализации его норм.

Однако принятие российским парламентом этого закона, призванного впервые комплексно и достаточно эффективно решить задачу нормативного закрепления режима информационной открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, оказалось чрезвычайно непростым делом. Во всяком случае, у прошлой Думы так и не дошли руки до этого законопроекта.

Поэтому есть настоятельная потребность поддержать тех, кто работает над созданием максимально современного, отвечающего мировым стандартам нормативного акта, аккумулирующего в себе все лучшее, что уже наработано в этой области.

Очень хочется надеяться, что новая Дума найдет возможность обсудить и принять этот законопроект. Принятие закона "О доступе к информации" будет означать, что Россия действительно начинает реализовывать хотя бы минимальные стандарты информационной открытости власти. Этот закон даст реальную возможность требовать от властей информацию и судиться с властями по поводу непредоставления интересующих граждан сведений.

Все сказанное выше дает основание для нескольких **выводов**.

1. **Надо вернуться к уже подзабытой идее ясного определения информационной доктрины российского государства.** Должен быть сформулирован некий договор между государством и обществом по поводу направлений, темпов и характера развития информационной сферы. При этом должно быть абсолютно ясно, что долгосрочная стратегическая цель государственной информационной политики России – формирование открытого информационного общества на основе развития единого информационного пространства как пространства целостного федеративного государства, его интеграции в мировое информационное пространство с учетом национальных особенностей и интересов при обеспечении информационной безопасности на внутригосударственном и международном уровнях.
2. **Необходимо активизировать процесс разработки информационного законодательства,** которое и является основным инструментом реализации и одной из основных областей формирования государственной информационной политики. В последнее время процесс формирования информационного законодательства существенно замедлился, хотя достаточно широкий круг правовых отношений в информационной сфере так и остается не урегулированным. Прежде всего это касается права граждан на свободу получения информации, ответственности за непредоставление и сокрытие информации, за распространение недостоверной информации и диффамацию, порядка и условий использования информации ограниченного доступа, включая персональные данные, коммерческую, служебную и другие виды тайн, проблем информационного обеспечения формирования гражданского общества и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, развития средств массовой информации, массовой коммуникации и связи в условиях рыночной экономики, регулирования рынка информационной продукции и услуг и т.д.
3. **Необходимо активизировать действия структур гражданского общества в сфере обучающего контроля действия власти в информационной сфере.** Для этого необходимо осуществить направленную "инвентаризацию" реальной политической

практики власти (начиная с выявления уровня готовности этой власти "прояснить картину", понять свои ошибки); подготовка квалифицированных рекомендаций, помогающих власти выстроить эффективные механизмы информационной открытости; мониторинг реализации этих рекомендаций и практической деятельности органов государственной власти субъектов Федерации.

Основными задачами при этом являются:

- Квалифицированная оценка степени информационной открытости региональных властей и постановка (исходя из выявленного на месте качества доступа граждан к общественно-значимой информации) определенного "диагноза" информационным взаимоотношениям в конкретном регионе; определение наиболее существенных, критически важных "болевых точек" этих взаимоотношений; инвентаризация местной законодательной базы, выявление законодательных и нормативных актов, противоречащих российским законам, определяющим характер доступа граждан и журналистов к информации;

- Подготовка для органов государственной власти, должностных лиц конкретных рекомендаций, направленных на изменение характера доступа граждан, СМИ и журналистов к официальной информации, и в том числе – к той информации в местных информационных ресурсах, которую запрещено относить к категории "информация с ограниченным доступом";

- Определение "опорных точек" продуктивного диалога власти и общества; разработка соответствующих условиям конкретных регионов "технологических карт", позволяющих осуществлять движение к информационному взаимодействию по принципу "шаг за шагом", приучая все стороны процесса к поэтапному освоению и закреплению позитивных изменений в характере и качестве информационной открытости власти;

- Отслеживание в режиме включенного наблюдения (мониторинга) характера общественных процессов в конкретных регионах, связанных с изменением уровня информационной открытости власти;

- Оказание представителям властных структур, пресс-секретарям, журналистам экспертной, консультативной, методической помощи в освоении диалоговых форм взаимоотношений в информационной сфере; квалифицированное содействие в выстраивании конкретных механизмов системы "обратной связи" общества и государства;

- Разработка и применение методик, навыков, приемов, позволяющих сторонам преодолевать конфликты, возникающие в процессе проведения политики информационной открытости власти; обучение навыкам разрешения конфликтных ситуаций.

Стратегия реализации перечисленных выше целей и задач предполагает создание эффективной инфраструктуры, которая должна состоять из системы компактных рабочих групп в "пилотных" регионах, – и из находящейся в центре базовой структуры, объединяющей и координирующей региональные рабочие группы.

**4. Одновременно и параллельно с борьбой за обеспечение для журналистов свободы доступа к информации надо создавать механизмы гражданского и корпоративного контроля за качеством соблюдения журналистами своей миссии посредника между источниками информации и гражданами.** Речь идет о том, о чем говорилось много раз: о создании системы журналистских корпораций, пробуждении и усилении корпоративного журналистского духа, установлении традиции корпоративной солидарности и согласованной ответственности за качество предлагаемой общественности информации.

**5. В ситуации резкого возрастания значимости информации как основного ресурса общественного и личного развития, СМИ не могут и не должны быть единственным универсальным средством получения информации.** Единственной гарантией более или менее успешной защищенности общества от информационного апартеида, с одной стороны, и информационной наркозависимости населения от средств массовой информации, с другой, является **создание и беспрепятственное функционирование механизмов прямого доступа рядовых граждан к источникам информации.** Следует добиваться того, чтобы были созданы системы процедур, которые должны выполняться в автоматическом режиме.

**6. В условиях повышения информационной прозрачности многих сфер общественной жизнедеятельности должны быть предусмотрены меры по защите информации в телекоммуникационных сетях.** Необходимо решать вопросы охраны прав личности на неприкосновенность частной жизни, поскольку бурное развитие компьютерных и телекоммуникационных технологий дает огромные возможности бесконтрольного доступа к персональной информации и ее распространения. Исключительно важным является вопрос о защите информации в сетях для охраны интересов бизнеса, включая финансовую деятельность. Должен быть наконец принят Федеральный закон "О коммерческой тайне". Можно согласиться со специалистами, предлагающими разработать и принять Федеральный Закон "О защите информации в информационных сетях".

**7. Необходимо понять, за доступ к какой информации надо бороться в первую очередь,** и какие именно препятствия – правовые, экономические, организационные – необходимо преодолеть для обеспечения взыскиваемого доступа.

Анализ, выполненный экспертами Правозащитного фонда «Комиссия по свободе доступа к информации» показал, что есть несколько информационных сфер, на которых стоит сосредоточить внимание общественности.

### **ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ВЛАСТИ.**

Необходимо сосредоточить внимание журналистов, структур гражданского общества на постоянном мониторинге ситуации с доступом к информации о деятельности власти, добиваясь постепенного и неуклонного повышения «прозрачности» всех властных структур.

Говоря об информационной открытости власти, следует обратить особое внимание – наряду со сведениями о текущей деятельности властных структур – на открытость правовой и финансовой информации.

В российском законодательстве четко сказано: вся правовая информация должна быть открыта, иначе правовой акт недействителен. Из этого следует, что все федеральные ведомства, так же как и региональные власти, должны бы создавать банки данных своих правовых актов как абсолютно открытые для граждан. В действительности создают такие банки далеко не все ведомства, и еще меньшее количество делает их реально открытыми.

Что касается доступа к финансовой информации, то в законе сказано четко: информация о расходовании бюджетных средств не может быть отнесена к ограниченному доступу, т.е. должна быть открыта. Однако в жизни все не так просто. Практически ни один орган государственной власти, ни федеральный, ни региональный, не объявляет о свободном доступе к информации о расходовании бюджетных средств. Хотя всем очевидно, что сокрытие этой информации – это основная база коррупции, казнокрадства и другого экономического криминала.

## **ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОДДЕРЖКА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА.**

Гражданское общество начинается с признания и обеспечения неотъемлемых прав человека: гражданских, политических, социально-экономических. В соответствии с Российским законодательством недопустимо засекречивать информацию, представляющую общественный интерес или затрагивающую права граждан. Но общеизвестно, что права человека никогда не были в России самоценностью. И по сегодняшний день на человека, требующего, чтобы соблюдались его права, (особенно если речь идет не о высоких материях, а о самых обычных правах потребителя, покупателя), довольно часто смотрят как на блаженного, если не как на сутягу. Да и представление о своих правах у большинства граждан весьма смутное и бороться за их соблюдение они не умеют.

Что касается власти, то искажение или сокрытие информации о правах человека для государственного органа, органа управления или должностного лица может служить способом избежания ответственности за их же незаконное действие или бездействие, экономии выделенных им из бюджета средств, прикрытия собственной некомпетентности и т.д.

Поэтому информационная поддержка соблюдения прав граждан представляется одним из важнейших направлений борьбы за доступ к информации.

Начинать надо с элементарного: ежедневного предоставления гражданам информации об их правах. В правовом государстве должна быть обеспечена возможность знакомиться с правовой информацией публично-правового характера для всех граждан независимо от их доходов, социального положения и уровня образования.

Наш потребитель не имеет информации о том, что сколько реально стоит на рынке. Например, нет сравнительной информации о качественных характеристиках предлагаемых товаров и услуг. В западных странах такую информацию поставляют очень качественные популярные издания. У нас есть журналы "Спрос", "Выбор", но их тиражи не больше 150 тысяч экз., и нет системы производства информации о сравнительных характеристиках качества товаров и услуг, предлагаемых на российском рынке.

## **ПРАВО НА ИНФОРМАЦИЮ ОБ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ.**

В Российской Конституции сказано, что у человека есть право на информацию о состоянии окружающей среды. Однако даже то, что обеспечено конституционно, очень сложно воплощать.

Во-первых, несмотря на категорические запреты относить экологическую информацию к информации с ограниченным доступом, она по-прежнему широко засекречивается. Так, например, крупнейший владелец экологической информации, Госгидромет не менее четверти имеющейся в его распоряжении информации относит к сведениям ограниченного доступа, что строго запрещено законом.

Во-вторых, как оказалось, в состав права на экологическую информацию не входит право знать о том, кто и как влияет на окружающую среду. То есть человек может, правда, с большим трудом, узнать, каким воздухом он дышит, какую воду пьет, но информацию о том, кто именно загрязняет воду и как можно остановить тех, кто собирается ее загрязнять – ему не дадут. Право на эту информацию не входит в понятие "информация о состоянии окружающей среды". Фраза, считающаяся вполне официально аналогом английской "environmental information", на самом деле, значительно уже по значению.

В-третьих, у нас практически не регламентировано понятие коммерческой тайны. Государственная тайна как – то, пусть спорно, описана, а в отношении коммерческой тайны только сказано, что ею не может являться, причем этот список не включает

экологической информации в широком смысле. В результате любой чиновник или сотрудник предприятия может отказать в выдаче общественности информации, сказав, что эти сведения составляют коммерческую тайну.

Можно указать и на другие сферы и направления деятельности по формированию системы прямого доступа граждан к информации. К сожалению, пока что никто этой проблемой практически не занимается. Поэтому по-прежнему остается актуальной задача создания укоренения в общественной жизни России целостной системы органов гражданского контроля за деятельностью государственных органов в информационной сфере.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

### РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ ВЛАСТИ

Настоящие Рекомендации разработаны группой экспертов, сотрудничающих с Правозащитным фондом «Комиссия по свободе доступа к информации» под руководством президента КСДИ И.М.Дзялошинского.

Рекомендации основаны на международных и российских правовых нормах, относящихся к защите права человека на информацию.

*Комиссия по свободе доступа к информации* предлагает положить настоящие Рекомендации в основу решений, принимаемых Федеральным Правительством, региональными органами власти в отношении вопросов обеспечения информационной открытости органов власти. Мы призываем все ветви и уровни власти, включая органы местного самоуправления, а также частный сектор использовать эти рекомендации при разработке информационной политики и при создании, использовании, распространении и сохранении общественно-значимой информации.

- 1. Открытый и беспрепятственный доступ к общественно-значимой информации является гарантом справедливого управления и свободного общества.** Общественно-значимая информация способствует просвещению народа, стимулирует прогресс и помогает решению стоящих перед нами сложных экономических, научных и социальных проблем.
- 2. Мы определяем общественно-значимую информацию как информацию, которая создается, собирается и/или хранится органами власти всех ветвей и уровней.** Мы утверждаем, что общественно-значимая информация – это информация, принадлежащая народу, который доверил ее хранение органам власти и имеет право доступа к ней за исключением оговоренных в законе ограничений.
- 3. Органы власти должно гарантировать полноту и сохранность общественно-значимой информации независимо от формы ее хранения.** Сохраняя общественно-значимую информацию перед лицом меняющегося времени и развивающихся технологий, государственные ведомства гарантируют подотчетность обществу и возможность доступа общественности к информации об их работе.
- 4. Органы власти должны гарантировать распространение, размножение и перераспределение общественно-значимой информации.** Любое ограничение распространения или любое другое действие в отношении общественно-значимой информации должно быть строго определено законом.
- 5. Общественность имеет право доступа к общественно-значимой информации.** Государственные ведомства должны гарантировать открытый, своевременный и беспрепятственный доступ к общественно-значимой информации. Гражданам должна быть предоставлена возможность доступа к общественно-значимой информации, независимо от формы ее хранения, без специальной подготовки или опыта.



6. **Органы власти должны обеспечить широкое разнообразие источников доступа, как частных, так и государственных, к общественно-значимой информации.** Несмотря на то, что источники доступа могут видоизменяться со временем и в связи с развитием технологий, государственные ведомства имеют обязательство перед обществом поощрять их разнообразие.
7. **Органы власти не должны допускать, чтобы стоимость препятствовала допуску граждан к общественно-значимой информации.** Стоимость создания, сбора и обработки информации в собственных целях правительства не должна перекладываться на граждан, которые хотят пользоваться общественно-значимой информацией.
8. **Органы власти должны обеспечить легкий доступ к информации относительно правительственной информации в едином указателе с возможностью доступа к нему в различных регионах.** Правительственный указатель общественно-значимой информации должен существовать в каждом государственном ведомстве наряду с самими информационными материалами.
9. **Органы власти должны гарантировать доступ граждан к общественно-значимой информации, независимо от места их проживания и работы, через национальные сети и программы типа программы депозитарных библиотек.** Государственные ведомства должны периодически пересматривать подобные программы, а также используемые технологии для того, чтобы обеспечить такое положение, при котором доступ к общественно-значимой информации оставался бы недорогим и удобным для общественности.
10. **Органы власти должны соблюдать конфиденциальность лиц, пользующихся или запрашивающих информацию, а также соблюдать право невмешательства в частную жизнь в отношении лиц, информация о которых имеется в правительственной документации.**
11. **Мы поддерживаем всеобщее право человека быть полностью информированным, право, которое требует свободного распространения информации и мнений.** Мы категорически возражаем против какого бы то ни было посягательства на это основное право. Мы считаем, что ограничения в отношении распространения новостей и информации противоречат интересам международного понимания, означают нарушение Всеобщей декларации прав человека, Устава ЮНЕСКО и Заключительного акта совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и несовместимы с Уставом ООН. Мы утверждаем, что свободный доступ людей и печати ко всем будь то официальным и неофициальным источникам информации должен быть гарантирован и расширен. Отказ в свободе печати означает отказ в свободе личности вообще.
12. **Мы считаем, что в любом обществе существование множества независимых средств массовой информации больше всего отвечает его интересам.** В тех случаях, когда по какой-то причине в регионе нет большого числа независимых средств массовой информации, существующие информационные каналы должны отражать разные точки зрения.
13. **Доступ журналистов к различным источникам новостей и мнений – официальным и неофициальным – не должен подвергаться никаким ограничениям.** Этот доступ неотделим от доступа людей к информации. Мы считаем также, что не должно быть никакой цензуры над печатью, какие бы формы произвольного контроля над информацией и общественным мнением

она ни принимала. Право людей на доступ к новостям и информации не должно ущемляться. Во всех законах и решениях, относящихся к праву получения информации, в первую очередь необходимо учитывать общественный интерес к получению этой информации.

14. **Органы власти обязаны принять соответствующие меры для обеспечения права на получение информации.** Эти меры должны предусматривать, чтобы властные структуры в случае отказа от предоставления информации указывали причину в письменном виде в разумно короткое время, а также предоставляли право рассмотрения обоснованности и законности отказа независимым органам, в том числе юридическое рассмотрение в том или ином виде.
15. **Каждое ограничение свободы самовыражения или информации должно быть предписано законом.** Закон должен быть общедоступным, определенным, конкретным и ясным с тем, чтобы позволить каждому отдельному лицу предвидеть, является ли то или иное действие противоправным. Закон должен предусматривать адекватные гарантии против нарушения его требований, в том числе оперативное, полное и эффективное юридическое рассмотрение обоснованности ограничения независимым судом или органом правосудия.
16. **Каждый имеет право получать информацию от властных структур, в том числе информацию, относящуюся к государственной безопасности.** Любые ограничения этого права под предлогом национальной безопасности не могут вводиться, если только правительство не продемонстрирует, что такое ограничение предписано законом и необходимо в демократическом обществе для защиты законных интересов национальной безопасности.
17. **Государство не может категорически отказывать в доступе ко всей информации, относящейся к национальной безопасности,** но должно обозначить в законе только те конкретные и узкие категории информации, которые необходимо оставлять закрытыми в законных интересах национальной безопасности.
18. **Никто не может быть наказан под предлогом национальной безопасности за раскрытие информации, если:**
  - (1) это раскрытие не наносит действительного ущерба и, по всей вероятности, не может причинить ущерб законным интересам национальной безопасности; или
  - (2) общественный интерес к получению этой информации перевешивает ущерб от ее раскрытия.

Никто не может стать объектом преследования под предлогом национальной безопасности за разглашение информации, полученной на государственной службе, если общественный интерес к получению этой информации перевешивает ущерб от ее раскрытия.

Защита национальной безопасности не может быть использована как основание для вынуждения журналиста раскрыть его конфиденциальный источник.
19. **Любое ограничение свободы самовыражения или информации, которое органы власти желают оправдать требованиями национальной безопасности, должно действительно исходить из этой цели и органы власти должны доказать, что конечным результатом явится защита законных интересов национальной безопасности.**

Для доказательства, что ограничение свободы самовыражения или информации необходимо для защиты законных интересов национальной безопасности, правительство должно продемонстрировать, что:

- (а) самовыражение или информация по данному вопросу представляет серьезную угрозу законным интересам национальной безопасности;
- (б) вводимое ограничение предусматривает наименьшие ограничительные меры защиты этих интересов; и
- (с) ограничение согласуется с демократическими принципами.

Самовыражение может караться как угрожающее национальной безопасности, только если правительство может продемонстрировать:

- (а) что самовыражение имеет целью призыв к насильственным действиям;
- (б) может привести к таким насильственным действиям;
- (с) имеется прямая и непосредственная связь между самовыражением и возможностью таких насильственных действий.

**20. Мирное осуществление права на свободу самовыражения не должно рассматриваться как угроза национальной безопасности или подвергаться ограничениям и наказанию.** Самовыражение, не составляющее угрозу национальной безопасности, включает, но не ограничивается самовыражением, которое:

- (i) выступает за ненасильственное изменение политики правительства или самого правительства;
- (ii) представляет собой критику страны, государства или его символов, правительства, государственных ведомств или деятелей, а также зарубежной страны, государства или его символов, правительства, государственных ведомств или деятелей;
- (iii) представляет возражение или выступает в поддержку возражения, в силу религии, соображений совести или убеждений, против призыва на военную службу или военной службы как таковой; конкретного конфликта или угрозы применения силы для разрешения международных споров;
- (iv) направлено на передачу информации о предполагаемых нарушениях международных норм, касающихся прав человека или международного гуманитарного права.

(b) Никто не может быть наказан за критику страны, государства или его символов, правительства, государственных ведомств или деятелей, а также зарубежной страны, государства или его символов, правительства, государственных ведомств или деятелей, если только эта критика или оскорбление не направлено на подстрекательство к насильственным действиям или же не могут повлечь такие действия.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

### ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СВОБОДЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ<sup>1</sup>

#### Введение

В данном документе излагаются стандарты для национальных и международных организаций, которые претворяют в жизнь право на свободу доступа к информации. Принципы ориентированы в первую очередь на национальные законодательства о свободе доступа к информации, но равным образом могут применяться в отношении информации, которой владеют межгосударственные органы, такие как ООН и Европейский Союз.

Принципы основаны на международных и региональных законодательствах и стандартах, развивающих государственную практику (в соответствии с национальными законами и постановлениями национальных судов) и общих положениях законодательств, признаваемых сообществом наций. Они являются продуктом долговременного изучения, анализа и консультаций, предусматриваемых Статьей 19, с использованием расширенного опыта и в сотрудничестве с организациями-партнерами из многих стран мира.

#### **Законодательство о свободе доступа к информации должно руководствоваться принципом максимальной открытости**

Принцип максимальной открытости устанавливает презумпцию того, что вся информация должна подлежать раскрытию за исключением ограниченного количества ситуаций (см. ниже Принцип 4). Данный принцип кратко излагает основные причины, лежащие в основе самой концепции свободы доступа к информации, и в идеале должен обеспечиваться Конституцией, чтобы стало ясно, что право на информацию является одним из основополагающих прав. Первостепенной целью законодательства должно стать обеспечение максимальной открытости на практике.

Все вышесказанное подразумевает, что общественные структуры (public bodies) обязаны раскрывать информацию, и что любой член общества имеет соответственно право на получение информации. Все лица, находящиеся на территории страны должны иметь возможность пользоваться этим правом. Для того, чтобы воспользоваться данным правом, граждане не обязаны подтверждать интерес к конкретной информации. Если общественные структуры стремятся не допустить граждан к информации, они должны нести ответственность и приводить доводы в пользу отказа на каждом этапе. Иными словами, общественные структуры должны доказать, что информация, которую они хотели бы не разглашать, входит в нижеизложенную группу исключений.

Необходимо четкое определение таких понятий, как «информация» и «общественная структура» («public body»). Информация включает все записи, осуществляемые общественной структурой, независимо от формы (документы, пленки, компьютерные записи и т.п.), источника (данная общественная структура

---

<sup>1</sup> Неофициальный перевод ПФ «КСДИ».

Документ предоставлен в распоряжение ПФ «КСДИ» Тоби Манделом, руководителем программы Международного центра противодействия цензуре (АРТИКЛЬ 19).

или любой другой орган), даты создания. Законодательство должно также применяться к записям, которые были засекречены, проверяя целесообразность засекречивания в той же мере, что и по отношению к другим записям.

В контексте доступа к информации определение «общественной структуры» должно фокусироваться не на формальном назначении, а на типе предоставляемых услуг. В этом смысле оно должно включать все ветви и уровни правительства: местное правительство, выборные органы, национализированные предприятия и общественные корпорации, вневедомственные органы (комитеты, назначенные правительством, но работающие независимо от него), юридические организации, частные организации, выполняющие функции общественных (например, отвечающие за обеспечение состояния дорог или функционирование железнодорожных линий). Частные организации также должны входить в этот список, поскольку они могут владеть информацией, раскрытие которой может снизить риск нанесения ущерба ключевым общественным интересам, таким как окружающая среда и здоровье. Межгосударственные организации также должны подчиняться требованиям свободы доступа к информации на основании данных принципов.

Чтобы защитить целостность и доступность записей, в законе должно предусматриваться, что создание препятствий на пути получения информации или намеренное уничтожение документов являются уголовным преступлением. Закон также должен устанавливать минимальные стандарты в отношении ведения и хранения документации общественными структурами. Такие организации должны быть обязаны найти ресурсы и обеспечить ведение документации должным образом, в противном случае доступ к информации будет очевидно затруднен. Кроме того, в целях предотвращения любых попыток подделать или другим способом изменить записи, требование к раскрытию информации должно распространяться и на сами документы, а не только на содержащуюся в них информацию.

### **Общественные структуры должны быть обязаны публиковать ключевую информацию**

Свобода доступа к информации означает не только налагаемую на общественные структуры обязанность отвечать на запросы на информацию, но также обязанность публиковать и широко распространять документы, относящиеся к области общественных интересов, с некоторыми исключениями, относящимися к области ресурсов и мощностей. Какая информация должна публиковаться, зависит от общественной структуры. Закон должен при этом устанавливать как в целом обязанность публиковать информацию, так и ключевые категории информации, подлежащей опубликованию.

Общественные структуры должны, как минимум, быть обязаны публиковать информацию следующих категорий:

- оперативная информация относительно того, как функционируют общественные структуры, включая стоимость, задачи, аудиторские данные, стандарты, достижения и т.д., в частности в тех случаях, когда организация предоставляет прямые услуги населению;
- информация по любому запросу, жалобы и другие прямые действия, которые члены общества могут предпринять в отношении общественной структуры;

- краткое руководство по любому процессу, посредством которого члены общества могли бы внести вклад в важнейшие политические или законодательные предложения;
- типы информации, которые хранит организация и форма, в которой хранится данная информация; и
- содержание любых решений или политического курса, затрагивающих общественность, вместе с причинами таких решений, а также важная информация, связанная с данным решением.

### **Общественные структуры должны активно пропагандировать открытые формы правления**

Информирование общественности о правах и развитие культуры открытости правительства является чрезвычайно важным для достижения целей свободы доступа к информации. В самом деле, опыт разных стран показывает, что неуправляемые общественные структуры могут подорвать даже самое прогрессивное законодательство. Таким образом, деятельность по развитию открытости является важной составляющей свободы доступа к информации. Конкретная деятельность в этом направлении может отличаться от страны к стране, в зависимости от таких факторов, как способ организации гражданских служб, основные препятствия на пути к свободному доступу к информации, уровень грамотности и кругозор общества в целом. Закон должен предусматривать, чтобы данной деятельности уделялись достаточные ресурсы и внимание.

Как минимум, Закон должен делать следующее:

- обеспечивать образование общества и распространение информации относительно права на доступ к информации,
- определять рамки доступной информации и способы, которыми такие права могут осуществляться.

В странах, где распространенность газет и грамотность низкие, вещательные СМИ представляют механизм особой важности для такого распространения и образования. Должны также использоваться творческие альтернативы, такие как городские встречи или передвижные киноустановки. В идеале такая деятельность должна вестись как отдельными общественными структурами, так и специально созданными и должным образом финансируемыми официальными организациями, либо теми, которые наблюдают за состоянием запросов на информацию, либо другими организациями, созданными специально в этих целях.

В Законе должны быть предусмотрены способы решения проблем традиционной секретности правительства. Это может быть, например, требование к общественным структурам обучать своих сотрудников принципам свободы. Такое обучение должно включать в себя рамки свободы информации, процедурные механизмы доступа к информации, эффективные технологии ведения и нахождения нужных записей, необходимый объем защиты информаторов, а также ответы на вопрос о том, какая информация должна публиковаться.

Необходимо использовать и другие средства, доказавшие свою эффективность в развитии открытости правительства. Общественные структуры должны поощряться принимать внутренние кодексы открытости и доступа. Сюда могут входить хорошо зарекомендовавшие средства поощрения открытых

общественных структур, кампании по решению проблем секретности, ежегодный отчет парламенту и/или парламентским органам по проблемам доступа к информации, включающий широкое освещение успехов организаций, меняющихся к лучшему в плане доступа к информации, и критику тех организаций, которые остаются чрезмерно секретными. Этот ежегодный отчет может также отражать меры по улучшению доступа к информации, любые сохраняющиеся препятствия к открытому потоку информации и меры, которые планируется предпринять в следующем году.

**Список исключений должен быть четким, ограниченным и включать строгую систему проверки на «угрозу» и «общественные интересы»**

Индивидуальные запросы на информацию должны удовлетворяться, за исключением случаев, когда информация попадает в ограниченную группу исключений. Отказ в предоставлении информации не является правомочным, если информация не проходит жесткую проверку из трех частей: она должна иметь отношение к четко изложенным в законе обоснованным целям; раскрытие информации должно представлять угрозу и существенную опасность данной цели; и предполагаемый ущерб должен быть больше, чем общественный интерес в данной информации. Ни одна общественная структура не может быть полностью исключена из компетенции закона, даже если большинство их функций подпадают в зону исключений. Это относится ко всем ветвям власти (исполнительная, законодательная, судебная), а также всем функциям правительства (включая, например, органы безопасности). Нераскрытие информации должно обосновываться в каждом конкретном случае.

В законе должен быть прописан полный список законных целей, которые могут служить обоснованием для исключения. Этот список должен включать только те интересы, которые являются законными основаниями для отказа от раскрытия документов и должны ограничиваться конкретными случаями, такими как исполнение закона, частная жизнь, национальная безопасность, коммерческая и другие виды тайн, общественная и индивидуальная безопасность, а также эффективность и интегрированность процесса принятия правительственных решений. Ограничения, целью которых является защита правительства от неприятных ситуаций и демонстрации правонарушений, ни в коем случае не являются обоснованными. Исключения должны быть прописаны четко, чтобы избежать включения материала, который не затрагивает законные интересы и должен основываться на конкретном содержании, а не типе документа. Чтобы отвечать этому стандарту, исключения должны быть по возможности ограничены во времени. Например, обоснование для засекречивания информации на основе национальной безопасности может исчезнуть по мере снижения угрозы национальной безопасности. Общественные структуры не должны быть обязаны обеспечивать частных лиц информацией, которая содержится в публикации, но в таких случаях они должны отсылать обратившегося к соответствующим публикациям.

Недостаточно, чтобы информация просто подпадала под список оснований, перечисленных в законе. Организация должна также доказать, что раскрытие информации принесет существенный вред законным целям. В некоторых случаях раскрытие информации может принести целям как пользу, так и вред. Например, демонстрация коррупции в военных кругах на первый взгляд

способна ослабить безопасность страны, но на самом деле, с течением времени, поможет устранить коррупцию и усилить Вооруженные силы. В таких случаях, чтобы нераскрытие информации было обоснованным, необходимо, чтобы чистый эффект от раскрытия приносил существенный вред цели.

Даже если можно доказать, что раскрытие информации принесет существенный вред законной цели, информация все равно подлежит раскрытию, если польза от раскрытия перевешивает вред. Например, некая информация может быть частной по сути, но в то же время демонстрирует высокий уровень коррупции в правительстве. В таких случаях вред, причиняемый законной цели, должен сравниваться с общественной пользой, возникающей в случае раскрытия информации широкой общественности. Если общественная польза больше, закон должен предусматривать раскрытие информации.

### **Запросы на информацию должны обрабатываться быстро и беспристрастно, а в случаях отказа должно предоставляться право на независимое расследование**

Процесс рассмотрения дел относительно запросов на информацию должен решаться на трех уровнях: в рамках данной общественной структуры, независимым административным органом и через суд. При необходимости следует предусмотреть обеспечение полного доступа к информации для определенных групп, например тех, кто не может читать или писать, не говорит на языке, на котором ведутся записи, инвалидов (например, слепых).

Все общественные структуры должны быть обязаны устанавливать открытые, доступные внутренние системы для обеспечения общественного права на получение информации. Как правило, организации должны выделить сотрудника, отвечающего за обработку запросов и обеспечение соответствия закону. Там, где это практично, следует предусмотреть выделение руководителя более высокого ранга, который мог бы изучать первоначальные решения при рассмотрении жалоб в рамках организации. Закон должен прописывать четкие временные границы для обработки запросов и требовать, чтобы все отказы сопровождалось изложением существенных причин в письменном виде. Следует также обязать общественные структуры помогать заявителям, чьи запросы имеют отношение к опубликованной информации, или являются нечеткими, чрезмерно широкими, или требуют еще каких-либо изменений формулировки. С другой стороны, общественные структуры должны быть способны отклонять фивольные или сутяжнические запросы.

Закон должен предоставлять частному лицу право обращаться в независимую административную организацию по поводу отказа общественной структуры предоставить информацию. Это может быть как существующая организация, такая как Омбудсмен или Комиссия по правам человека, или специально созданный орган. В любом случае организация обязана отвечать определенным стандартам и иметь определенные полномочия. Независимость организации должна гарантироваться, как формально, так и через процесс назначения руководства. Назначения должны осуществляться представительными организациями, такими как парламентский комитет, а процесс должен быть открытым и позволять гражданам влиять на назначения. Лица, назначенные в такой орган, должны отвечать строгим стандартам профессионализма, независимости и компетентности и подчиняться строгим регламентам относительно конфликта интересов.



Процедура, посредством которой административный орган обрабатывает запросы на информацию, должна разрабатываться таким образом, чтобы работать быстро при минимальных затратах. Это обеспечит доступ к данной процедуре всех членов общества и при этом чрезмерные задержки не будут сводить на «нет» цель запроса на информацию. Административному органу должна быть предоставлена полная власть расследовать любую жалобу, включая возможность принуждать свидетелей к даче показаний и, что очень важно, обязывать общественную структуру обеспечить его любой информацией или записями для рассмотрения, при необходимости *при закрытых дверях*. После выводов расследования административный орган должен иметь полномочия отклонить жалобу, требовать от общественной структуры предоставить информацию, установить сумму, взыскиваемую общественной структурой, наложить штраф на общественную структуру за препятствование, где это обосновано, и/или обязать общественную структуру оплатить расходы в отношении жалобы. Административный орган должен также иметь полномочия передавать в суд случаи, которые свидетельствуют о преступном воспрепятствовании получению информации, а также намеренном уничтожении документов.

Как заявитель, так и общественная структура должны быть вправе обращаться в суд по поводу решения административного органа. Заявление должно рассматриваться в полной мере, а не ограничиваться вопросом, насколько разумно действовал административный орган. Это обеспечит надлежащее решение сложных случаев и относительно последовательный подход к вопросам свободы выражения.

### **Цена запроса не должна быть чрезмерно высокой, чтобы не сдерживать желание граждан получать информацию**

Цена на получение информации от общественной структуры не должна быть настолько высока, чтобы отпугивать потенциальных заявителей, исходя из того, что основная цель Закона о свободе информации – обеспечить открытый доступ к информации. Установлено, что долговременный эффект от открытости значительно превосходит затраты. В любом случае опыт других стран подсказывает, что цена на доступ не является эффективным средством компенсации расходов на механизм свободы доступа к информации.

В мире используется ряд систем для обеспечения того, чтобы затраты не были сдерживающим фактором для обращений за информацией. В некоторых регионах используется двухуровневая система, предполагающая твердое комиссионное вознаграждение за каждый запроса, наряду с дифференцированной платой, в зависимости от действительной стоимости нахождения и предоставления информации. От последней следует отказываться или значительно сокращать размеры в отношении запросов на личную информацию или запросов на информацию, представляющую общественный интерес (что однозначно, если цель запроса связана с публикацией). В некоторых регионах взимается более высокая плата на коммерческие запросы, чтобы субсидировать запросы в области общественных интересов.

### **Совещания общественных структур должны быть открыты общественности**

Свобода доступа к информации включает право общественности знать, чем занимается правительство и участвовать в процессе принятия решений. Законодательство о свободе доступа к информации должно таким образом устанавливать презумпцию того, что все совещания правительственных органов должны быть открыты общественности. В данном контексте в первую очередь речь идет о деятельности структур, принимающих решения. К деятельности совещательных органов этот принцип не относится. Не распространяется его действие и на органы политических партий, которые не относятся к правительственным учреждениям.

С другой стороны, действие этого принципа должно распространяться на совещания выборных органов и их комитетов, планирующих и ценообразующих органов, образовательных организаций, министерств и ведомств. Под «совещаниями» в данном контексте понимаются в первую очередь формальные встречи, а именно официальные встречи органов с целью ведения общественных дел. Факторы, определяющие формальность встречи – требование кворума и применимость требований к формальным процедурам.

Если общественность должна иметь реальную возможность участвовать в некоем совещании, необходимо предварительное извещение о нем, и закон должен требовать адекватного извещения о совещании заранее, чтобы обеспечить возможность посещения. Совещания могут быть закрытыми, но только в соответствии с установленной процедурой и там, где имеются адекватные причины для закрытости. Любое решение провести закрытую встречу должно в свою очередь быть доведено до внимания общественности. Причины закрытости шире, чем список исключений предоставления информации, но не безграничны. Такими причинами могут быть соответствующие обстоятельства, включающие общественное здоровье и безопасность, осуществление закона или следствия, случаи с сотрудниками или персоналом, неприкосновенность частной жизни, коммерческие вопросы и национальную безопасность.

### **Законы, которые не соответствуют принципу максимальной открытости, должны быть дополнены или отменены**

Закон о свободе доступа к информации должен предусматривать, чтобы другие законы интерпретировались, насколько это возможно, в соответствии с его положениями. Там, где это невозможно, другие законы, имеющие отношение к информации, представляющей общественный интерес, регулировались принципами, лежащими в основе законодательства о свободе информации. Положения об исключениях Закона о свободе доступа к информации должны быть исчерпывающими, и другие законы не должны расширять этот список. В частности, Закон о государственной тайне не должен объявлять незаконным разглашение официальными лицами информации, которую они обязаны раскрыть в соответствии с законом о свободе доступа к информации. Необходимо привести все законы, регулирующие доступ к информации в соответствии с принципами, на которых базируется Закон о свободе доступа к информации на длительный период.

Помимо этого, официальные лица должны быть защищены от санкций в тех случаях, где они обоснованно и добросовестно раскрыли информацию в ответ на запрос, даже если впоследствии выяснилось, что информация не подлежала раскрытию. Другими словами, культура секретности, господствующая во многих правительственных учреждениях, будет поддерживаться, если официальные лица

будут чрезмерно опасаться отвечать на запросы на информацию, просто чтобы не рисковать лишним раз.

**Лица, разглашающие информацию о правонарушениях должны быть защищены**

Лица, разглашающие информацию о правонарушениях, должны быть защищены от любых правовых, административных и трудовых санкций. В данном контексте понятие «правонарушение» включает уголовные преступления, неподчинение требованиям закона, судебные ошибки, коррупцию и нечестность, а также серьезные ошибки управления в рамках общественной структуры. Сюда можно также включить серьезную угрозу здоровью, безопасности, окружающей среды, вне зависимости от того, связано ли это с правонарушением частного лица, или нет. Информаторы должны находиться под защитой, если они действуют из лучших побуждений и полагают, что их информация правдива и свидетельствует о правонарушении. Такая защита должна предоставляться, даже когда раскрытие этой информации в другом случае считалось бы нарушением требований закона и трудового договора.

В некоторых странах защита информаторов обусловлена требованием предоставлять информацию конкретным лицам или надзирающим органам. Хотя в целом это приемлемо, защита должна предоставляться также в случаях, лежащих в сфере общественных интересов, в контексте раскрытия информации другим лицам или даже СМИ. Общественные интересы в данном контексте должны включать ситуации, когда польза от раскрытия информации перевешивает угрозу интересам национальной или корпоративной безопасности, либо когда раскрытие необходимо для защиты ключевых интересов общества. Такие ключевые интересы включают следующие ситуации: когда информаторам необходима защита от возмездия, если проблему сложно решить посредством формальных механизмов; когда существуют исключительно серьезные причины раскрытия информации, такие как надвигающаяся угроза общественному здоровью или безопасности; а также если имеется риск того, что свидетельство правонарушения в противном случае будет скрыто или разрушено.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ ПО ПРОБЛЕМАМ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

### 1. Международно-правовые и общественные соглашения, иные документы, устанавливающие стандарты и принципы общедоступности информации.

Всеобщая Декларация прав человека, статьи 19 и 29. Принята и провозглашена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 217 А(III) от 10.12.48г.

Международный пакт о гражданских и политических правах, ст.19. Принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2200 А(XXI) от 16.12.66г., вступил в силу 23.03.76г.

Американская конвенция о правах человека, ст.13. Принята ОАГ 22.11.69г., вступил в силу 18.07.78г.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, ст.10. Принята 04.11.50г., вступила в силу 03.09.53г.

Декларация о средствах массовой информации и правах человека. Принята Консультативной Ассамблеей Совета Европы 23.01.70г. Перевод с англ. опубликован в САП и ПРФ №15 за 1993г., ст.1338.

Council of Europe,Parliamentary Assembly, Recommendation on Access by the Public to Government Recods and Freedom of Information, 01.02.79, №854 (1979).

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation on the Access to Information held by public authorities – Recommendation No. R(81)19, ДН-ММ(88)2. (Перевод см. в сборнике “Законы и практика СМИ”, М., Фонд защиты гласности, 1996г., с.229-230.)

Council of Europe, Committee of Ministers, Declaration on the freedom of expression and information on 29.04.82.

Council of Europe, European Ministerial Conferences on mass-media policy (7-8-December 1994), Declaration on Media in a Democratic Society: Texts adorted, ДН-ММ(95)4, Strasbourg, 1995, p. 43-45. (Перевод будет опубликован в готовящемся к печати сборнике под рабочим названием “Правовое поле журналиста”.)

Council of Europe, Steezing Committee on the mass-media (СДМН), Consultant stady on access to official information (final version), Strasbourg, 15.04.96.

Декларация конференции представителей правительств государств-членов Европейского Союза. Маастрихт, 17.02.92г. “Декларация о праве доступа к информации.” См. в издании “Единый европейский акт. Договор о европейском союзе”, М., “Право”, 1994г., с. 240.

Рекомендательный законодательный акт “О принципах регулирования информационных отношений в государствах-участниках Межпарламентской Ассамблеи”. Принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств, 23.05.93г., Спб, см.: Ю.А.Тихомиров, Публичное право, М., Бек, 1995, с.. 353-357.

Таллуарская дакларация по поводу установления “нового международного порядка в области информации”. Принята руководителями независимых информационных структур из 20 стран мира на международной конференции “Голос свободы” в Таллуаре (Франция) 15-17.05.81г. Источник: ТАСС, 19.05.81г.

## **2. Зарубежные законодательные акты, регламентирующие право доступа общественности к “государственной” общедоступной информации.**

Австралия. Freedom of Information Act, 1982.

Австрия. Act 15.05.87. Вступил в силу с 01.01.88г. Auskunftspflichtgesetz, VZBl, 1987/287.

Бельгия. Act on the Openness of Administration. Принят 11.04.94. Вступил в силу 01.07.94г. Official Journal 30 June 1994, second edition.

Венгрия. Act No.LXIII of 1992 on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest. Принят Венгерским парламентом 27.10.92г.

Италия. Act of 8 June 1990, No. 142/90. (Ordinamento delle autonomie locali), Official Journal 12.06.90, No.135; Act of 7 August 1990, No. 241/90 Official Journal, 18.08.90. No.192.

Канада. Access to Information Act, 1983.

Нидерланды. Act on Public Access to Information, 09.11.78. Его современная редакция: Act on Public Access to Information, Staatsblad,1991,703.

Норвегия. Act on Public Access to Documents, 1970.

США.

1) Федеральный Закон США о свободе информации (The Federal Freedom of Information Act, 20.06.66). Источники: “ЗиП”, 1996г., №3, с.2-5; К.М.Марвик, “Ваше право на правительственную информацию”, Спб, 1996г., с.184-192.

2) Федеральный Закон США о защите частной жизни человека (The Federal Privacy Act). Источник: К.М.Марвик, “Ваше право на правительственную информацию”, Спб, 1996г., с.193-212.

3) Федеральный Закон США об открытости правительства (The Federal Sunshine Act, 13.09.76). Источники: “ЗиП”, 1996г., №2, с.5-8; К.М.Марвик, “Ваше право на правительственную информацию”, Спб, 1996г., с.213-220.

Франция.

1) Закон №77-808 от 19.07.77г. “Об опубликовании и распространении некоторых видов опроса общественного мнения”. Источник: см. Французская Республика. Конституция и законодательные акты. Под ред. проф. В.А.Туманова, М., “Прогресс”, 1989, с.152-156.

2) Закон №78-753 от 17.07.78г. “О мерах, направленных на улучшение отношений между органами управления и общественностью, и об административных, социальных и финансовых положениях (с учетом изменений, внесенных Законом №79-987 от 11.07.79г.)” Источник: см. Французская Республика. Конституция и законодательные акты. Под ред. проф. В.А.Туманова, М., “Прогресс”, 1989, с.363-366.

3) Закон №88-227 от 11.03.88г. “О финансовой гласности политической жизни”. Источник: см. Французская Республика. Конституция и законодательные акты. Под ред. проф. В.А.Туманова, М., “Прогресс”, 1989, с.66-71.

ФРГ.

1) Закон о прессе свободного Ганзейского города Гамбурга от 29.01.65г. (с учетом изменений от 1980г. и 1985г.), ст.4 “Право на информацию”. Источник: Вестник конфедерации журналистских союзов, 1992г., №6, с.15; “ЗиП”, 1996г., №2, с.3.

2) Закон о прессе земли Северный-Рейн Вестфалия, ст.4 “Право на информацию”. Источник: Вестник конфедерации журналистских союзов, 1992г., №6, с.15; “ЗиП”, 1996г., №2, с.3.

3) Закон о прессе земли Бавария. Источник: Вестник конфедерации журналистских союзов, 1992г., №6, с.15; “ЗиП”, 1996г., №2, с.3.

Швеция. Акт о свободе печати. В редакции, принятой Риксдагом 07.02.74г. с последующими изменениями и дополнениями на 1983г. Источники: Швеция: Конституция и законодательные акты, М., 1983г., с.66-73; "ЗиП", 1996г., №2, с.3-4, 15.

Швейцария. Закон об информации общественности от 02.11.93г. Вступил в силу 01.01.95г.

### **3. Федеральные Законы Российской Федерации**

Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12.12.93г. М., 1996г.

Часть I Гражданского Кодекса РФ (принята Государственной Думой РФ 21 октября 1994г.): ст.ст. 15, 16, 139, 151, 152. Юринформцентр, Москва, 1996г.

Часть II Гражданского Кодекса РФ (принята Государственной Думой 22 декабря 1995г.): ст.ст.857, 1099, 1100, 1101. Инфра-М-Норма, М., 1996г.

Гражданский процессуальный Кодекс, введен в действие 1.10.64г. Спарк, Москва, 1996г.

Кодекс об административных правонарушениях: ст.ст.171,171-1, 171-2, 171-3). М., 1996г.

Уголовный процессуальный Кодекс РФ. М., 1996г.

Уголовный Кодекс РФ (принят Государственной Думой 24 мая 1996 года): ст. ст. 105 (п. "б" ч.2), 129, 130, 137, 138, 140, 144,146, 155, 182, 183, 189, 200, 207, 237, 242, 272, 275, 276,280, 282, 283, 284, 287, 298, 310, 311, 320, 354. Издательство "Альфа", Санкт-Петербург, 1996г.

О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ от 3 июля 1991г.: ст.18, 28, 31. Гражданское и предпринимательское право, М., 1996г., с.673-694.

О средствах массовой информации от 27.12.91г. Гражданское и предпринимательское право, М., 1996г., с.365-387.

О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании от 2 июля 1992г.: ст.8, 9. Гражданское и предпринимательское право, М., 1996г., с.19-30.

О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации от 24 сентября 1992 г., извлечения (ст.29).

Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан от 27 апреля 1993г.с изменениями от 14 декабря 1995г.Гражданское и предпринимательское право, М., 1996г., с.36-39.

Основы законодательства об архивном фонде и архивах от 7.07.93.

О государственной тайне от 21. 07. 93 года.

Основы законодательства об охране здоровья от 22.07.93.

О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера от 11.11.94г., ст.6.

Об информации, информатизации и защите информации от 25 января 1995г. Гражданское и предпринимательское право,М., 1996г., с.495-508.

О рекламе от 18 июля 1995г. Гражданское и предпринимательское право, М., 1996г., с.791-807.

О прокуратуре РФ в ред. от 17.11.95г. (Р.3, гл.2). Гражданское и предпринимательское право, М., 1996г., с.551-556.

О Федеральной службе безопасности от 3.12.95г.

Об участии в международном информационном обмене от 4 июля 1996г. "РГ" от 11 июля 1996г.

#### **4. Другие документы Федерального Собрания Российской Федерации.**

Постановление Государственной Думы РФ от 24.06.94г. №149-1 ГД “О заявлении Государственной Думы о соблюдении Российской Федерацией стандартов в области прав человека”. “Российская газета” от 26.07.94г.

Постановление Государственной Думы РФ от 10.02.95г. №523-1 ГД “О выполнении в Российской Федерации статьи 29 Конституции Российской Федерации”.

#### **5. Указы Президента Российской Федерации.**

“О дополнительных гарантиях права граждан на информацию” от 31.12.93г., САПП, 1994г., №2, ст.74.

“О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов” от 24.1.95г., №1178, “Российская газета” от 29.11.95г.

“Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне” от 30.11.95г. “Собрание законодательства РФ”, 1995г., № 49, ст.4775.

“О государственной программе обеспечения защиты государственной тайны в Российской Федерации на 1996-1997 годы” от 9.03.96г. “Российская газета” от 19.03.96г.

#### **6. Постановления Правительства РФ.**

О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну от 5 декабря 1991 г.; ПП РСФСР, 1991г., №35.

О продлении ограничений срока хранения архивных документов, содержащих сведения в области атомной науки от 21.12.92г.

О сроке доступа к архивным документам, относящимся к сфере деятельности внешней разведки от 23.07.93г.

О мерах по совершенствованию взаимодействия правительства РФ со средствами массовой информации от 3.05.95г. №448, “Российская газета” от 7.05.95г.

Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности от 4.09.95. “Собрание законодательства”, 1995г., №37, ст.3619.

Об улучшении информационного обеспечения населения РФ от 12.01.96г.

#### **7. Документы Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ.**

Решение №1 от 17.02.94г. О нарушении права журналистов радиостанции “Маяк” на получения общественно-значимой информации, “Российская газета” от 25.02.94г.

Решение №2 от 17.02.94г. Об обращении Гильдии парламентских журналистов. “Российская газета” от 18.02.94г., Вердикт Судебной палаты, с.1 (обращение было вызвано ограничением допуска ряда СМИ на заседание Правительства РФ 03.02.94г.)

Решение №37 от 27.12.94г. Об отказе в доступе к информации журналистам администрацией Мурманской области, “Российская газета” от 11.01.95г.

Решение №2(39) от 27.01.95г. О нарушении профессионального права журналиста ИТАР-ТАСС Замятиной Т.Н. на получение и распространение информации. “Российская газета” от 02.02.95г.

Решение №8(45) от 23.03.95г. Об отказе в доступе к месту аварии журналистам телекомпании “Афонтово” администрацией Красноярского края. “Российская газета” от 31.03.95г.

Заявление №11 от 26.12.94г. О защите свободы массовой информации в связи с событиями в Чечне. “Российская газета” от 30.12.94г.

Решение №35 от 13.12.94г. О положении со свободой массовой информации в Приморском крае. “Российская газета” от 27.12.94г.

Доклад “О состоянии дел в Российской Федерации с соблюдением свободы массовой информации в 1994 году”. См.: Судебная палата по информационным спорам. Нормативные акты. Комментарии. Обзор практики. М., Юр. литература, 1995г., с.173-184.

#### **8. Доклады Комиссии по правам человека при Президенте РФ (комиссия С.А.Ковалева).**

“О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации в 1993 году”. “Российская газета” от 25.08.94г.

“О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации в 1994-95 годах”. М., Юр. литература, 1996 г.

#### **9. Зарубежная литература по проблемам общественного доступа к информации.**

##### **США.**

Willam Gaines, "Investigative reporting for Print and Broadcast", 246с. Nelson-Holl Publishers. Chicago, 1994.

"The reporter`s handbook", 456с. Second Edition. St. Martin`s Press. New York, 1991.

"Journalist: status, rights and responsibilities", 316с. Published by International Organization of Journalists. Prague, 1989.

Patrick O`Heffernan, "Mass media and american foreing policy", 262с. Albex Publishing Corporation. Norwood, New Jersey, 1991.

Leonard W.Levy, "Emergence of a free press", 382с. Oxford University Press. New York. Oxford. 1985.

"Democracy and the mass media", 410с. Edited by Judith Lichten. Cambridge University Press. Cambridge. 1991.

George M.Killenberг, "Public affairs reporting", 352с. St. Martin`s Press. New York, 1992.

Ralph L.Holsinger, "Media Law", 528с. Random House. New York, 1987.

##### **Скандинавский опыт.**

1) Alf Bohlin, Almann handlingar, Stockholm, 1988;

2) Alf Bohlin, Offentlighetsprincipen, andra upplagan, Stockholm, 1991;

3) Niels Eilschou Holm, “The Danish System of Open files in Public Administration”, Scandinavian Studies in Law 1975, p.158-159.

4) Le droit de savoir: l`approche scandinave, La loi suedoise sur la publicite,-”Problemes politiques et sociaux”, P. 1977, №306, p.50-53

5) Ardant P., Le droit a la communication des documents administraties en Finlande.-”Rev. intern. de droit comare”, P. 1976, a.28 №2, p.355-360.

6) N.P.Gleditsch, E.Hogetveit. Freedom of information in national security affairs. Источник: J. Of peace research, Oslo, 1984, Vol. 21, №1.



### Другие страны Европы.

#### Франция.

- 1) La Communication an public des documents administratifs, 1977, 55p.
- 2) Malbet Etienne, Information – participation dans votre commune. – P.: Moniteuz, 1978, 159p.
- 3) Errera R. The right of access to government documents – the reform of the law in France. – Human rights rev., L, 1979, vol. IV, №3, p.180-192.
- 4) Jeanne Lemasurier, “Vers une democratie administrative: le refus d’informer au droit d’etre informe”. Revue du droit public et de la science politique en France et a l’etranger, 1980, p. 1240.
- 5) Andre Holleaux, “Les lois de la `troisieme generation des droits de l’homme`; ebauche d’etude comparative”, Revue francaise d’administration publique, 1980, p.527.
- 6) Guy Braibant, “Droit d’acces et droit a l’information”, in Melanges Charlier, Paris, 1981, p.703.
- 7) J.-M. Auby, R.Ducos-Ader, “Droit de l’information. Par. J.-M. P. 1976, 640p. Bibli., p.569-624, Petits codes.
- 8) Commission d’accesaux documents administratifs, Zuide de l’acces aux documents administratifs, deuxieme edition, P. 1992.

#### Швейцария.

L’acces du public aux seances de commission. – Inform. constitutionnelles et parlementairez, Zeneve, 1981, №125-126, p.3-25.

#### Великобритания.

- 1) Cook Judith, The Price of Freedom, L, ntw engl.,libz, 1985, VIII, 182p.
- 2) Patrich Birkinshaw, Freedom of Information. The Law, the Practiqe and the Ideal, L, 1988.

### **10. Проблемы цензуры в сфере доступа к информации.**

- 1) Press law and Practice. The Internetal Centre against censorship, Unaited Kingdom, 1983.
- 2) Information, Freedom and Censorship – the Article 19 World Report (1988) 340p. Bibliogr. p.324-326.
- 3) Information, Freedom and Censorship – the Article 19 World Report (1991), London and Chicago: Liberary Association, April 1991, 471p.
- 4) C.M.Kadie, Sex, Sensorship and the Internet, 16p., disponible suz Internet.
- 5) R.S.Rosenberg, Free Speech, Pornography, Sexual Hazassment, and Electronic Networks, in The Information Society, Oct.-Dec. 1993,№9(4), pp.285-331.

### **11. Особенности доступа к информации в электронную эру.**

- 1) Jamie A. Zrodsky, The Freedom of Information, Act in the Electronic Age: The Statute is Not User Friendly, Juzimentries Journal, 1990/31.
- 2) Jerry J. Berman, The Right of Know: Public Access to Electronic Public Information, Software Law Journal, 1989/3.
- 3) P. Seipel, Teledoc and Open Records, Computer/Law Journal, 1982/3.
- 4) Herbert Burkert, Data Protection and Access to Data, in P. Seipel(ed), From Data Protection to Knowledge Machines. The Study of Law and Informatics, Deventer/Boston, 1990.
- 5) Aaln Westin, The Technology of Secrecy, in Norman Dorsen and Stephen Zillers(eds.), None of Your Business. Government Secrecy in America, N.Y. 1974.

6) W.B.Van de Donck, I.T.Snellen, P.N.Tops, et alii, *Ozwell in Athens: A perspective on Informatization and Democracy* IAS (Intern. In-te of Administrative Sciences) 1995, 302p.

7) U.Dammann, *Datenbanken und Datenschutz*, F. a/m – N.Y., 1974.

8) Jon Bing, *Information Law*, *Journal of Media Law and Practice*, 1981/2.

9) *Informations freiheit und volkerrecht*. Источник: *Wiss. Ztschr. der Karl-Marx-univ. Ges.-U. Sprachwiss. R.-Leipzig*, 1985. – JG. 34, h.3.

10) K.Nordenstreng. *The mass media declaration of Unesco*. Norwood (N.J.): Ablex publ.co., 1984, XV, 475p.

11) D.R.Pember. *Mass Media Law*. Dubuque, Jowa. – University of Washington – Seattle, 1987.

12) R.L.Holsinger. *Media Law* Sekond Edition, 670p., Indiana University, 1991.

## **12. Проблемы совершенствования действующего в сфере доступа к информации законодательства.**

*Open Records Modell Law: Revised Zuuuidelines and Reccommended Minimum Standards For Statutes Governing Public Access to Government Records and Information*. Project Sunshine. April 1993. Sosity of Professional Journalists and Baker. T. Hostetler. Washington, D.C. – Cleveland, Ohio.

## **13. Переводная литература.**

Джейм Майкл, *Открытое правление: опыт скандинавских государств и некоторых других страну* См.: *Российский бюллетень по правам человека* 1995б вып.6, с. 78-89.

Кристин. М. Марвик, *Ваше право на правительственную информацию*, перевод с англ. Спб, общественная правозащитная организация “Гражданский контроль”, 1996, 231с.

Карл Поппер, *Открытое общество и его враги*, перевод с англ., Международный фонд “Культурная инициатива”, М., 1992, т.1, 446с.; т.2, 525с.

Донна Гомиен, *Путеводитель по Европейской Конвенции о защите прав человека*, перевод с англ., Страсбург, Совет Европы, 1994, 136с.

Франсуа Люшерю, *Конституционная защита прав и свобод личности*, перевод с франц., М., Прогресс Универс., 1993, 383с.

*Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии (сравнительный анализ)*, перевод с англ. книги Международной правозащитной организации “Статья 19”, М., Фонд защиты гласности, 1996г., 230с.

Д.Б.Московиц, *Право знать*, Америка, 1978, №264, с. 26-30.

С.Голдберг, серия “Материалы о свободе” №6, *Общественный доступ к правительственной информации*, издание ЮСИА.

Франция: *Общие сведения о праве по вопросам печати*. Российско-французская серия “Информационные и учебные материалы”, №37, 1995г., 113с.

## **14. Диссертационные исследования, затрагивающие правовые проблемы доступа граждан к общественно значимой информации.**

Ю.М.Колосов, *Международно-правовые проблемы использования космической техники для осуществления массовой информации*. Автореферат диссертации д.ю.н., М., ИГПАН, 1974.

С.О.Шевцова, *Использование средств массовой информации в свете принципа государственного суверинитета*. Автореферат диссертации к.ю.н., М., ИНИОН, 1981.

А.Г.Бухвалов, Массовые коммуникации и свобода информации в США: политико-правовой аспект. Автореферат диссертации к.ю.н., М., МГУ, 1992, 22с.

В.Н.Монахов, Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан в СССР (Конституционный аспект). Автореферат диссертации к.ю.н., М., ВНИИСЗ, 1983, 17с.

Б.А.Цехов, правовые аспекты нового международного порядка в деле использования средств массовой информации. Автореферат диссертации к.ю.н., М., Дип. акад. МИД, 1983, 17с.

С.М.Грохальски., Свободное движение информации и международное право. Автореферат диссертации к.ю.н., М., МГУ, 1984, 20с.

А.И.Зябкин, Несанкционированное вещание из открытого моря и международно-правовые средства его пресечения. Автореферат диссертации к.ю.н., Ленинград, 1985.

### **15. Отечественные публикации, затрагивающие правовые проблемы доступа граждан к информации и охраны информации о частной жизни граждан.**

Н.Баширов, Астрахань, редактор газеты “Миг”, А если..., Журналист, 1994, №10, с.16-17.

А.Г.Бухвалов, В.А.Власихин, правовые основы свободы информации, США: Экономика. Политика. Идеология, 1990, №7, с.56-63.

Н.Вайнонен, Станет ли легче читателю: Президент заботится о праве на информацию, председатель Правительства – о выживании газет, Российские вести, 10.01.94г., с.1-2.

А.Б.Венгеров, Право и информация в условиях автоматизации управления (теоретические проблемы), М., Юр. лит-ра, 1978, 208с.

А.Б.Венгеров, Н.С.Барабашева, Нормативная система и эффективность общественного производства, М., МГУ, 1985, 288с.

Ю.М.Власов, Средства массовой информации и современное буржуазное государство, М., ИМУ, 1985, 224с.

Власть, закон и пресса. Материалы конференции 8-9-июля 1993г., М., Масс-медиа, 1993, 62с.

Е.Вранцева, Журналисту запретили освещать судебный процесс, Коммерсант-Дейли, 16.04.93г.

Г.Гаджиев, Будут ли журналисты наказаны за свои расследования. В защиту свободы слова, 1995, №6, с.2-3.

И.Дзялошинский, Комиссия по свободе доступа к информации начинает действовать, “ЗиП”, №9(13), сентябрь 1995г., с.13, 24.

И.Дзялошинский, Свобода доступа к информации: результаты социологического исследования, “ЗиП”, №7-8(23-24) июль-август 1996г., с.1-4.

И.Дзялошинский, Журналист и информация: просить, требовать или покупать? Четвертая власть, 1996г., №4.

И.Дзялошинский, Ю.Тютина, Доступ к информации: ситуация в России, в кн. К.М.Марвик, Ваше право на правительственную информацию, Спб, 1996г., с.221-231.

А.Г.Днепровский, Правовые проблемы нового международного информационного порядка, М., Наука, 1989, 140с.

Е.В.Ермишина, Международный обмен информацией. Правовые аспекты, М., Международные отношения, 1988, 141с.

Ю.М.Колосов, Массовая информация и международное право, М., Международные отношения, 1974, 166с.

Ю.Колосов, Б.Цепов, Новый международный информационный порядок и проблемы поддержания мира. М., Наука, 1983, 72с.

Н.Константинова, Должно ли следствия быть гласным?, Независимая газета, 01.12.95г.

А.Малько, Право гражданина на информацию, Общественные науки и современность, 1995, №5, с.56-62.

А.Малько, Право гражданина на информацию и проблемы его реализации, Реализация Конституции России, межвузовский научный сборник, Саратов, 1994г., с.41-52.

В.Н.Монахов, правовое регулирование сбора и обработки информации о гражданах в буржуазных государствах, Правоведение, 1982, №6, с.63-67.

В.Н.Монахов, Информатика и права граждан – грани сопряжения, См. в I Санкт-Петербургская конференция “Региональная информатика-92” (Спб, 13-16 июля 1992), тезисы докладов ч.1, Спб, 1992, с.51-52.

В.Монахов, Доступ к информации: пути достижения. “ЗиП”, 1996г., №2(18), с.1-2.

В.Н.Монахов, Как охраняются государственные секреты в Англии? – Бюллетень Санкт-Петербургского Общественного Совета по свободе научной информации, 1993г., №3, с.2-4.

В.И.Новоселов, Правовое положение граждан в советском государственном управлении, Саратов, 1976г.

Очень ценные указания хочет дать Дума средствам массовой информации, Известия, 18.02.94г., с.9.

Свобода научной информации и охрана государственной тайны, Тезисы конференции 24-26 сентября 1991г., Ленинград, 1991г., 53с.

М.Е.Петросян, Информация и личность: правовые аспекты, Научно-аналитический обзор литературы США, М., ИНИОН, 1979г., 42с.

Российская журналистика: свобода доступа к информации. М.:1996.

Ю.А.Тихомиров, Публичное право, Учебник для юрфаков и вузов, М., Бек, 1995г., 485с. О праве информации: с.198-209, 339.

Ю.Тютина, Правовая компетентность журналистов, “ЗиП”, №7-8(23-24), июль-август, 1996г., с.5-6.

Ю.Феофанов, Секретное законодательство времен демократии и гласности, “Известия”, №57 от 29.03.95г.

С.Цехмистренко, Свобода есть осознанная необходимость отражать официальную точку зрения, Коммерсант-Дейли от 17.01.95г.