РАЗДЕЛ 3.
МНЕНИЯ И КОММЕНТАРИИ:
ПРДСТАВИТЕЛИ ВЛАСТИ, ЖУРНАЛИСТЫ, ЭКСПЕРТЫ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ СМИ И МСУ

ЭКСПЕРТЫ

Михаил Морозов,
юрист Сибирского филиала Института развития прессы

В России принципы открытости власти провозглашены как политика государства

Проблема доступа к информации волнует разные слои населения в разной степени. Не бывает просто доступа к информации, вопрос зависит от того, кто получает этот доступ и к чему. Разные правила доступа к информации зависят от того, кто эту информацию произвел, какого она характера и кому она предоставляется. Те правила, которые применимы к муниципалитету, совершенно неприменимы, например, к частным кампаниям.

Если посмотреть, как решается проблема доступа в России, мы увидим, что как только маятник качнулся в сторону демократического общества, принципы открытости власти были провозглашены как политика государства. И если посмотреть на законодательство, регулирующее вопросы открытости, то можно обнаружить, что с позиции урегулирования норм права Россия далеко не на последнем месте. Другой аспект этой же проблемы заключается в том, что положения законодательства и то, как они реализуются на практике, - это абсолютно разные вещи.

Принципы доступа к информации, прежде всего, закреплены в Конституции РФ, в статье 29. Она практически целиком посвящена разным аспектам открытости: гарантируется свобода мысли, слова, недопустимость принуждения к отказу от убеждений, недопустимость цензуры в СМИ. Если перейти в практическую плоскость, то, хотя Конституция считается документом прямого действия, реально работать ее принципы могут только тогда, когда есть определенный механизм их реализации. Такие механизмы должны закладываться в определенных законах, которые раскрывают те или иные понятия по доступу, по распространению информации, закрепляют права и обязанности разных субъектов. Вывод, который следует из статьи 29 Конституции, заключается в том, что свобода получать информацию о деятельности властей относится к основным правам человека. А в статье 55 Конституции есть положение о том, что права и свободы гражданина могут быть ограничены только на уровне закона и в строго определенных случаях. Эти случаи определены не списочным составом, а, скорее, концептуально и закреплены нормами международного права - Статьей 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. и Статьей 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. В общем виде эти принципы звучат так: права и свободы могут быть ограничены Федеральным законом, если это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, законов, охраны интересов третьих лиц, обороны и безопасности государства, защиты нравственности. Но что происходит на самом деле? Конституция устанавливает, что все эти ограничения могут вводиться Федеральными законами. Если мы посмотрим все Федеральные законы, то, конечно, никаких ограничений не найдем. А если и найдем, то не на уровне законов, а на уровне

сугубо подзаконных актов. Больше всего этим грешат министерства и ведомства, когда принимаются различные инструкции о том, как должны вести себя определенные служащие данных министерств, что они могут рассказывать, какую информацию они могут передавать. Зачастую многие инструкции изобилуют такими требованиями: служащим запрещается давать интервью журналистам без согласия какого-то конкретного субъекта, начальника и т.д.

Европейская конвенция получила большую известность. Это связано с тем, что в ней предусмотрен орган, который защищает декларируемые права и свободы граждан - это Европейский суд. И когда Россия присоединилась к Европейской конвенции, она тем самым признала юрисдикцию Европейского суда. Но если посмотреть статистику, то российские граждане по количеству обращений окажутся чуть ли не в самом конце списка.

Если мы посмотрим на решения Европейского суда, связанные с доступом к информации, то найдем много случаев, когда интересы вступали в острое противоречие друг с другом - например, безопасность государства и право населения на информацию. В основном это касалось средств массовой информации, когда они что-либо распространяли. Еще чаще это входило в противоречие с информацией о деятельности каких-то государственных служащих, чиновников, органов - можно ли о них распространять информацию, в каком объеме и т.д. Потому что неизбежно натыкались на слова госслужащих о том, что у них тоже есть частная жизнь, они просто граждане, нельзя вторгаться в частную жизнь. Надо отдать должное Европейскому суду - он, как правило, признает, что эти приоритеты есть, но все-таки в первую голову должен оцениваться интерес общества. Если определенный интерес есть, и это действительно общественный интерес, то некоторые личные свободы могут при этом страдать. Хотя необходимо разделять общественный интерес и общественное любопытство.

Если посмотреть, как устроено законодательство других государств в вопросах обеспечения доступа к информации, то там тоже есть несколько разной силы документов. Например, это Рекомендации Совета Европы от 25 ноября 1981 года. Там закреплены основные принципы получения гражданами информации о деятельности органов власти и управления. Фактически там закрепляется, что любые граждане государства, безусловно, имеют право знать все о деятельности своих властей, и если власть хочет что-либо ограничить в доступе, то она должна сделать это таким образом, чтобы граждане могли четко понимать, что ограничено, а что - нет. То есть государство заранее определяет критерии сведений, к которым нельзя получить доступ. И функция государства - выработать эффективные механизмы, в соответствии с которыми право на информацию будет реализовываться, и выстроить механизм доступа к информации максимально облегченным для граждан.

Устройство зарубежного законодательства заключается в том, что там нет особого разделения граждан по категориям. У нас же оказалось, что у журналиста больше прав для доступа. А там считается, что права журналиста производны от прав человека. То есть журналист - это человек, который призван обеспечить информацией, но гражданин должен иметь возможность реализовывать эти права самостоятельно.

В Великобритании есть практический Кодекс доступа к правительственной информации. Великобританию сложно отнести к странам с простым доступом. Там установлен срок для ответа 20 дней, на любой запрос надо ответить, но на какие запросы надо отвечать, а на какие нет, -это чиновник часто может определять по собственному усмотрению. Но, с другой стороны, есть ответственность каждого чиновника за свои действия. Воспроизведение этой нормы на российском уровне

может привести к тому, что доступа к информации вообще не будет. В Великобритании эта система работает эффективно потому, что у них другой подход к судопроизводству. Что произойдет, если у нас в России чиновник не предоставил информацию? Гражданин может обратиться в суд, ему это будет стоить 8 рублей государственной пошлины и никаких расходов на адвоката, если он сам более-менее грамотен. Примерно 8 месяцев он будет судиться, и чиновник в конце концов предоставит ему информацию. Вроде бы, никто и не пострадал. В Великобритании принципиально иная картина. Если чиновник определит, что информацию предоставлять не будет, и суд решит, что он был не прав, там судебные расходы просто несоизмеримы с российскими. Судебные расходы могут исчисляться годовым уровнем содержания обычного человека. Это десятки тысяч фунтов, и удерживаются они с проигравшей стороны, а участие адвоката в процессе во многих странах обязательно. Чиновник четко понимает, что проиграть в суде - это совершенно недопустимо, не только с моральной, но и с финансовой точки зрения.

Во Франции тоже есть закон о мерах, направленных на улучшение отношений между органами управления и общественностью. Там существует бесплатный доступ ко всем документам, и есть специальная государственная Комиссия по доступу населения к информации, которая дает заключение: законен или нет отказ в доступе к информации. Если гражданин обращается с жалобой в вышестоящую организацию или в суд, они рассматривают эту жалобу только с учетом мнения этой Комиссии.

В Швеции есть Закон "О свободе печати", причем это один из разделов Конституции. Конституция состоит из нескольких законов. Вся информация считается абсолютно доступной, за незначительными исключениями, связанными с обороной. Эти исключения четко урегулированы. Обратиться за информацией может любой гражданин, срок ответа - 1 день. Гражданину не только доступ к информации предоставляется, он может сразу потребовать передать ему копии всех документов. И все это делается бесплатно.

В Канаде есть любопытная особенность, как и в Великобритании: кабинет министров может любую информацию объявить тайной кабинета, и это считается абсолютно нормальным. Другой вопрос заключается в том, что во всех этих государствах ни один этот орган не злоупотребляет своим правом. Эти объявления о тайне можно пересчитать по пальцам. В США вообще отсутствует законодательство на уровне государства, связанное с этим урегулированием: не в силу того, что эта проблема считается неважной, а потому, что это считается основополагающим конституционным принципом, который вообще не нуждается ни в каком урегулировании. Судебная система рассматривает споры именно в таком русле, и все недоразумения трактуются в пользу гражданина.

Как обстоит дело с российскими реалиями? На сегодня есть много Федеральных законов, которые регулируют доступ, и есть несколько законопроектов, которые пытаются эту проблему регулировать. Если рассмотреть существующую в России законодательную базу, то можно увидеть, что она в той или иной мере воспроизводит или расширяет положения Конституции, но совершенно не устанавливает конкретного механизма - как это делать. Если на федеральном уровне какие-то попытки делаются, то с муниципальным уровнем все гораздо хуже. Муниципалитеты часто занимают следующую позицию: у нас вообще нет никаких прав этот вопрос регулировать. Эта позиция, на мой взгляд, не выдерживает правовой оценки по одной простой причине: коли уж есть обязанность, предоставлять информацию, то нужно регулировать исполнение этой обязанности. Это, кстати, прямо предусматривает Закон "Об информации, информатизации и защите информации" - правила доступа к информации определяет ее собственник.

Почему зачастую негативно оценивается деятельность муниципалитетов и органов власти? Потому что граждане подозревают, что если они не знают механизмов, как и что происходит, то за этим стоит какой-то корыстный умысел. Когда население знает, почему принято именно такое решение и чем оно вызвано, многие вопросы снимаются, возрастает уровень доверия. Муниципалитеты за рубежом поняли, что гораздо выгоднее предоставлять информацию.

Способов, с помощью которых осуществляется доступ к информации, в России достаточно много. Самый распространенный способ - это обнародование нормативно-правовых актов. То есть приняли акт - его опубликовали. Но как быть с теми проектами, которые обсуждаются, с оценками этих проектов, мотивами принятия решений? Многие зарубежные законодательства предусматривают обязанность органа власти предоставлять юридическую оценку и мотивы принятия решения, когда гражданин от этого решения пострадал. В России подобных норм нет.

В значительной части доступ к информации предоставляется через посещение гражданами открытых заседаний органов власти. Ситуация достаточно непростая, связана она с тем, что у нас вроде бы вход открытый, но с учетом пропускного режима и получением допуска. В Швеции запрещено требовать от гражданина не только обоснования, почему он интересуется данной информацией, но даже его удостоверения личности.

Закон специально выделяет, что граждане вправе получать оперативную информацию через СМИ. Развивая эту норму, российское законодательство в разных ипостасях предоставляет журналисту чуть больше прав, чем обычному гражданину. У него есть определенные права, которых у простых граждан нет - например, быть на личном приеме у должностных лиц. Есть некоторые права, связанные с тем, что журналисты могут посещать места аварий, катастроф, чрезвычайных ситуаций. Если обычного гражданина туда могут не пустить, то журналиста не пустить с точки зрения закона нельзя.

Один из основополагающих нормативных актов по информации - это Закон "Об информации, информатизации и защите информации". Там есть статьи 10 и 12, которые говорят о том, как власть должна отчитываться перед населением. Закон вводит, какие сведения не могут быть отнесены к информации с ограниченным доступом. Нельзя ограничивать доступ к законодательным актам, документам, содержащим информацию о чрезвычайных ситуациях, экологических, демографических, об информации, которая хранится в открытых фондах, библиотеках, архивах и т.д. И, пожалуй, что наиболее важно для органов местного самоуправления: "документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, об использовании бюджетных средств, о государственных и местных ресурсах, о состоянии экономики, потребностях населения, за исключением сведений, содержащих государственную тайну".

Помимо этих общих критериев, когда информация не может быть ограничена, есть несколько законодательных актов совершенно из другой области, которые говорят, что определенная информация всегда должна быть открыта. Это информация о состоянии окружающей среды, о санитарно-эпидемиологической обстановке, информация о том, что угрожает жизни и здоровью человека, и т.д.

Есть ряд категорий, которые вводят ограниченный доступ к определенной информации. Их можно разделить на две базовые составляющие - это государственная тайна и конфиденциальная информация. С государственной тайной все достаточно просто, и

ее регулирование полностью соответствует европейским стандартам. Есть Закон "О государственной тайне", который говорит о том, что есть блоки вопросов, регулирующих тайну, и порядок засекречивания сведений. С конфиденциальной информацией все обстоит гораздо сложнее, и ее содержание разбросано по разным нормативным актам. Наиболее забытым, но интересным документом является Указ Президента об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера. Он хорош тем, что просто определяет, какие сведения являются конфиденциальными. Если их сгруппировать, то можно выделить следующее: персональные сведения о людях, тайна следствия, судопроизводства, служебные сведения, сведения, связанные с профессиональной деятельностью (врачебная, адвокатская тайна и т.д.).

Очень частое ограничение в доступе к информации, которое вводится муниципалитетами, вызвано какой-то путаницей. Когда у нас появился Гражданский кодекс, то в качестве объекта гражданских прав была названа информация. Очень часто государственные органы говорят так: вы хотите информацию, но она является объектом гражданских прав, и мы ее можем продавать, давайте заключим договор о предоставлении информации. На мой взгляд, эта позиция не совсем правильная и правовой основы не имеет. Гражданский кодекс регулирует гражданско-правовые отношения, когда субъекты равны между собой, когда они вправе сами решать, вступать им в эти взаимоотношения или нет. Но когда речь идет об органах власти, то стороны выступают в совершенно ином качестве. Эти органы просто обязаны предоставлять информацию. И говорить о том, что информация в этих отношениях является товаром, нельзя. Есть конституционная обязанность предоставлять информацию, поэтому применять принципы гражданского права к публично-правовым отношениям в данном случае совершенно неуместно.

У граждан есть много интересов, которые сходятся не на самом муниципалитете, а на различных муниципальных унитарных предприятиях. Как от них получить информацию? С точки зрения права муниципальные унитарные предприятия - это обычные субъекты права. И предоставлять информацию они не обязаны. Если они не отвечают на запросы, то это можно оценивать только с моральной точки зрения. Но поскольку предприятия являются собственностью муниципалитета, то можно запросить сам муниципалитет. И вот он должен ответить, что происходит с его имуществом, и уклониться от ответа он не вправе.