

И.М. Дзялошинский,

Президент Правозащитного фонда
«Комиссия по свободе доступа к информации»

НЕОБХОДИМА КОМПЛЕКСНАЯ ПРОГРАММА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО И ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

Реализация права каждого на информацию, закрепленного в пятичленной конституционно-правовой норме ч.4 ст. 29 Конституции России, представляет собой одну из самых трудных для российского законодательства проблем. По оценкам специалистов, только на конституционном уровне эта проблема рассматривается более чем в десяти конституционно-правовых установлениях, а на более широком - законодательном - уровне в этот институт входят нормы свыше трех десятков законодательных актов. Однако само по себе наличие большого количества правовых норм лишь запутывает ситуацию. Среди множества этих норм до сих пор нет консолидирующего, системообразующего законодательного акта.

Первый Президент России Б. Ельцин своим Указом от 31.12.93 г. №2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию» инициировал разработку российского закона «О праве на информацию». Хочу напомнить, что еще в 1995 году на одном из первых заседаний Комиссии по свободе доступа к информации прозвучало сообщение о том, что рабочая группа, включавшая в свой состав представителей семи достаточно авторитетных государственных органов (в их числе Генпрокуратура, Минюст, ФАПСИ, ГПУ Президента), возглавляемая Председателем Судебной палаты, д.ю.н., профессором А.Б. Венгеровым разрабатывает законопроект "О праве на информацию".

5 июля 1996 года в конференц-зале Института мировой литературы (это было единственное помещение, которое мы смогли тогда найти) Комиссия по свободе доступа к информации проводила научно-практическую конференцию "Российская журналистика: свобода доступа к информации (правовые, профессиональные, организационные проблемы)". Насколько я помню, это была первая конференция, на которой обсуждался самый первый проект Закона о доступе к информации, разработанный под руководством профессора Венгерова. Этот проект вызвал много критических замечаний, но участники конференции уже тогда отметили необходимость законодательного обеспечения доступа к информации. Кто-то из участников конференции, по-моему, депутат Юрий Михайлович Нестеров, сказал, что к середине 1997 года закон непременно примут и тогда проблема доступа к информации будет решаться значительно проще. Увы!

3.09.97 г. он был рассмотрен на пленарном заседании Госдумы и принят в первом чтении. В связи с болезнью и кончиной председателя Судебной палаты по информационным спорам профессора Венгерова работа над законопроектом на некоторое время была прекращена. Вскоре 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. Этот проект стал предметом широкого и глубокого обсуждения, на организованной ПФ "КСДИ" международной конференции прошедшей летом 1999 г., в которой участвовали многие из присутствующих в этом зале. (См. книгу "Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации". М., 1999.). Однако эта версия законопроекта и таблицы поправок не были представлены ответственным комитетом в Государственную Думу третьего созыва. На пленарном заседании 20 декабря 2000 года рассматривалась редакция законопроекта, внесенного в 1996 году. В результате, на этом заседании Государственной Думы проект был возвращен к первому чтению и отклонен в первом чтении.

Через три месяца 19 марта 2001 года депутатами Государственной Думы В.В.Похмелкиным, С.Н.Юшенковым был внесен законопроект "О праве на информацию в Российской Федерации", который 23 мая 2002 года был отклонен при рассмотрении в первом чтении. Депутаты Государственной Думы не поддержали концепцию этого законопроекта.

Затем появилась рабочая группа по подготовке проекта Федерального закона, определяющего перечень информации, подлежащей представлению государственными органами гражданам и организациям, которая и подготовила обсуждаемый на данной конференции законопроект.

Сравнение этих трех законопроектов наталкивает на интересные обобщения.

Проект Федерального закона «О праве на доступ к информации» посвящен **ПРАВУ** на информацию. Его авторы исходили из базового принципа – **презумпции доступности и открытости официальной информации** с четкими, определенными федеральными законами, изъятиями из этой презумпции в пользу соответствующих личных, общественных и государственных интересов. Это основная, принципиальная характеристика этого законопроекта. Так, например, в статье 6, именуемой «Основные принципы обеспечения права на доступ к информации», предложены следующие принципы:

- презумпция доступности и открытости информации;
- своевременность предоставления информации;
- защита права на доступ к информации, в том числе в судебном порядке;
- ответственность за нарушение права на доступ к информации и т.д. и т.п.

Прописывая механизм реализации этих принципов, авторы законопроекта включили прежде всего четкое, персонализированное определение **управомоченных и обязанных** лиц по данному закону. То есть, кто конкретно, по данному закону **имеет право** на доступ и получение информации и кто конкретно эту информацию **обязан** выдать?

Ответ на эти вопросы содержится в п. 1 ст. 4 **Управомоченные на доступ к информации лица** – граждане Российской Федерации; их объединения; иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации; органы и организации, иные лица с правами юридического лица.

Лица, предоставляющие информацию – органы государственной власти, иные органы и организации, наделенные государством властными полномочиями, органы местного самоуправления, их должностные лица.

Кроме четкой персонализации основных **субъектов** закона, другой важнейшей частью механизма реализации норм закона является четкая пропись предмета его регулирования или, иными словами, его **объекта**. В данном случае, в соответствии с п. 2 ст.4, речь идет о регулировании отношений, связанных с доступом к информации, а еще конкретнее к информации, содержащейся в официальных документах и не отнесенной к категории информации ограниченного доступа. Из этого определения, кстати говоря, можно легко вычислить значение категории «официальная информация», в смысле данного закона – та, которая содержится в официальных документах. В свою очередь, под **официальным документом**, в смысле данного закона, понимается – «документ, созданный органом, организацией, должностным лицом, в пределах своих полномочий и удостоверенный в установленном порядке(ст.2), а под **информацией ограниченного доступа** – «информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом». (ст. 2) Сюда же можно добавить, что в соответствии с п.2 ст.10 ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г., документированная информация с ограниченным доступом по условиям ее правового режима подразделяется на две разновидности:

- информация, отнесенная к государственной тайне;
- конфиденциальная информация.

Законопроект "О праве на информацию в Российской Федерации", внесенный депутатами Государственной Думы В.В.Похмелькиным, С.Н.Юшенковым, посвящен праву на **ИНФОРМАЦИЮ**. С одной стороны, в нем реализована **концепция распространения вещного права** на отношения по поводу информационных ресурсов физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления. С другой стороны, законопроект, игнорируя права собственности, предусматривает бесплатное предоставление информации из этих ресурсов. Причем, судя по контексту, переданная информация не отчуждается от ее "собственника", а остается в его распоряжении, что противоречит гражданскому законодательству Российской Федерации.

Попытки авторов законопроекта определить содержание каждого из перечисленных в части 4 ст. 24 Конституции РФ прав, неизбежно приводили к необходимости увязать данный закон с множеством других, регулирующих большинство из возможных правоотношений по поводу поиска, получения, передачи, производства и распространения информации.¹ Практически в каждом

¹ В том числе: "О средствах массовой информации", "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации", "Об общественных объединениях", "Об акционерных обществах", "Об основах государственного обязательного страхования", "О выборах Президента Российской Федерации", "Об основных гарантиях избирательных прав граждан на участие в референдуме в Российской Федерации", "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей", "О защите прав потребителей", "О рекламе", "О государственном земельном кадастре", "О защите конкуренции на рынке ценных бумаг", "О борьбе с терроризмом", "О гидрометеорологической службе", "О негосударственных пенсионных фондах", "О науке и государственной научно-технической политике", "О геодезии и картографии", "О животном мире", "О библиотечном деле", "О пожарной безопасности", "Об авторском праве и смежных правах", "О чрезвычайном положении", "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", Основы законодательства об архивах, Гражданский кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ и многие другие.

федеральном законе присутствуют права на получение тех или иных сведений или обязанность по предоставлению каких-либо сведений, либо обязанность распространять информацию (доводить до всеобщего сведения). Таким образом, попытка реализовать весь комплекс "прав на информацию" лишает законопроект самостоятельного предмета регулирования.

Что касается правительственного законопроекта, обсуждению которого посвящена наша конференция, то его можно обозначить как законопроект, регулирующий не доступ гражданина к информации, а действия чиновника по **ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ** информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Более глубокое сравнение трех законопроектов выявляет и другие различия.

Например, в законопроекте 1999 года в статье 4. дана следующая формулировка:

«Статья 4. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Действие настоящего Федерального закона распространяется на: лиц, предоставляющих информацию - органы государственной власти, иные органы и организации, наделенные государством властными полномочиями, органы местного самоуправления (органы и организации), их должностных лиц; лиц, получающих информацию - граждан Российской Федерации, их объединения, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, органы и организации, иных лиц, обладающих правами юридического лица,

2. Действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения, связанные с доступом к информации, содержащейся в официальных документах и не отнесенной к категории информации ограниченного доступа.

Федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами могут устанавливаться конкретные виды информации, подлежащие обязательному представлению лицам, запрашивающим информацию, а также особенности и условия доступа к отдельным видам информации.

(далее - лицо, запрашивающее информацию или заинтересованное лицо).

3. Порядок доступа государственных органов и организаций к информации, находящейся в ведении других государственных органов и организаций, устанавливается иными актами федерального законодательства.

4. Проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации предоставляются для ознакомления заинтересованных лиц.

Порядок ознакомления с названными документами устанавливается федеральными органами законодательной власти, органами законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации.

Решение об ознакомлении с проектами иных официальных документов или доведении их до всеобщего сведения принимают органы или организации, которые разрабатывают эти проекты.

5. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на отношения, регулируемые законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации».

В Законопроекте депутатов сфера действия закона представлена короче и проще:

«Статья 1. Предмет и сфера регулирования настоящего федерального закона

Настоящий федеральный закон устанавливает условия и порядок реализации права на информацию как право каждого свободно искать, получать, передавать,

производить и распространять информацию на территории Российской Федерации.

Его действие распространяется на физических лиц; на юридических лиц, независимо от их формы собственности и организационной формы (далее организации); органы государственной власти и органы местного самоуправления (далее органы).

Иностранцы граждане и лица без гражданства реализуют в Российской Федерации право на информацию наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Право на информацию может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов физических и юридических лиц, обеспечения безопасности государства».

В правительственном законопроекте аналогичная статья расписана очень подробно:

«Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон регулирует порядок реализации государственными органами и органами местного самоуправления функций по обеспечению доступа пользователей (потребителей) информации к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, устанавливает порядок и условия получения пользователями (потребителями) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся сведения о фактах, событиях, явлениях, процессах, происходящих в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также сведения о руководителях и иных должностных лицах государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением сведений, отнесенных к информации с ограниченным доступом.

Источниками получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются соответственно государственные и муниципальные информационные ресурсы.

Действие настоящего Федерального закона распространяется:

на отношения государственных органов, под которыми в тексте настоящего Федерального закона понимаются органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, образуемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и органов местного самоуправления с гражданами и организациями, возникающие в процессе поиска и получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

на отношения, возникающие в процессе поиска, получения и обмена информацией между государственными органами, органами местного самоуправления, если иное не установлено федеральным законом.

Действие настоящего Федерального закона не распространяется:

на отношения, возникающие в сфере получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления редакциями средств массовой информации, если доступ к информации осуществляется способом, не предусмотренным настоящим Федеральным законом;

на отношения, возникающие в сфере получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, находящейся в архивах.

Доступ к информации о деятельности органов законодательной власти, судов, органов внутренних дел, налоговых и таможенных органов, органов прокуратуры, органов обороны, органов обеспечения безопасности осуществляется в порядке и на условиях, установленных настоящим Федеральным законом, с учетом особенностей, установленных для этих органов другими федеральными законами.

Порядок доступа граждан к персональным данным о себе и организаций к информации о них регулируется иными федеральными законами».

В депутатском законопроекте есть статьи, которых просто нет в двух других законопроектах:

«Статья 4. Содержание и субъекты права на информацию

1. Право на информацию реализуется как право на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым законным способом.

2. Право на информацию реализуется в процессе личной, профессиональной, производственной, общественной деятельности физических, юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций, государства, выступающих в роли:

- собственников и владельцев (держателей) информационных ресурсов, информационных систем и сетей;
- пользователей информационными ресурсами, информационными системами и сетями;
- посредников между собственниками, владельцами (держателями), пользователями информационных ресурсов, систем и сетей.

3. Право на информацию реализуется в единстве прав и обязанностей каждого конкретного субъекта в соответствии с его правовым статусом.

Статья 5. Право физического лица на создание и распоряжение своей информацией

1. Физическое лицо имеет право на создание информации в любой форме и на любом носителе.

Информационный ресурс физического лица, создавшего этот информационный ресурс, является его собственностью, кроме случаев, установленных законом или указанных в договоре.

2. Физическое лицо свободно распоряжается своим информационным ресурсом в пределах, установленных законом или договором.

Статья 6. Право физических лиц на информацию о себе. Личная, семейная тайны, сведения о частной жизни

1. Физическое лицо соблюдает установленные законодательством Российской Федерации правила создания и хранения документов, удостоверяющих его личность, факты и события личной жизни, семьи; несет ответственность за достоверность и полноту информации, содержащейся в этих документах в момент их оформления и изменения.

2. Запрещается использование и распространение сведений о частной жизни лица, а также сведений, отнесенных к личной и семейной тайне, без его согласия за исключением случаев, предусмотренных законом.

Статья 7. Право на поиск и получение информации

Каждый свободен реализовать свое право искать и получать любую информацию в любых формах и из любых источников в пределах, установленных законодательством Российской Федерации.

Статья 8. Запрос на получение информации

1. Каждый имеет право непосредственно или через своих представителей обращаться к владельцу информации с устной или письменной просьбой (запросом) о получении необходимой ему информации.

2. В запросе о получении информации должны быть указаны: название или фамилия, имя, отчество и адрес лица, к которому обращен запрос; название или фамилия, имя, отчество лица, обращающегося с запросом; наименование запрашиваемого документа или содержание запрашиваемой информации; адрес, по которому следует отправить ответ запрашивающему лицу или его представителю.

Статья 9. Право на сбор и хранение информации

1. Каждый имеет исключительное право на хранение своего информационного ресурса, формируемого в соответствии с его личными или служебными интересами при соблюдении требований законодательства Российской Федерации.

2. Каждый может передавать свой информационный ресурс или его часть на хранение в любые депозитарии.

3. Сбор и хранение информации о других физических лицах в порядке предпринимательства или благотворительной деятельности физическим лицом осуществляется исключительно с согласия этих физических лиц в письменном виде.

Статья 10. Передача и распространение информации

1. Принадлежащая лицу информация может свободно передаваться им в пользование другим физическим и юридическим лицам на любом носителе и в любой форме в порядке, установленном законодательством или предусмотренном договором.

2. Лицо обязано передать, предоставить информацию, принадлежащую ему, в целях осуществления правосудия, спасения жизни, предотвращения угроз

для здоровья других людей, ликвидации чрезвычайных ситуаций и иных случаях, установленных законом.

3. Передача информации, известной лицу в связи с его служебной или производственной деятельностью, другим физическим или юридическим лицам, не может быть приравнена к передаче личной или частной информации и регулируется режимом служебной, профессиональной или производственной информации.

4. Распространение информации физические и юридические лица осуществляют через средства массовой информации, средства печати, устные выступления, информационные системы и сети и иные средства с соблюдением установленных законодательством требований в этих сферах деятельности».

В статье 6 законопроекта 1999 года «Основные принципы обеспечения права на доступ к информации» есть такой принцип как «своевременность предоставления информации». В аналогичной по содержанию статье 3 правительственного законопроекта этот принцип отсутствует. Зато в правительственном законопроекте есть такой принцип, как «обеспечение безопасности личности, общества и государства при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», которого нет в законопроекте 1999 года.

Есть много и других различий.

Я думаю, участники нашей представительной конференции дадут обстоятельный анализ этих документов. На мой взгляд, в пределах той задачи, которую разработчики правительственного проекта Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», поставили перед собой, они сделали хороший документ. Замечания, которые я высказывал к первым версиям этого документа, учтены. В своем нынешнем виде он действительно способствует повышению открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, информированию граждан Российской Федерации и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Закон устанавливает перечень сведений (из более 50 пунктов), которые должны, по задумке идеологов административной реформы, стать достоянием общественности. От заказчиков и головных исполнителей федеральных программ - до объема их финансирования, от условий тендеров и аукционов - до протоколов заседаний конкурсных комиссий.

Законопроектом определены способы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Данный законопроект устанавливает, что доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предоставляется в устной и письменной форме, а также в электронной форме. В целях реализации права граждан и организаций на информацию в электронной форме государственные органы и органы местного самоуправления подключают свои информационные системы к сети Интернет, открывают для неограниченного доступа свои официальные сайты, выделяют

адреса электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации.

В законе прописаны формы ответственности, которую понесут чиновники за чрезмерную закрытость. За соответствующие действия (бездействие) госорганы понесут дисциплинарную, административную, гражданскую и даже уголовную ответственность. Причем в проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» обозначены и конкретные суммы штрафа за необоснованный отказ в предоставлении гражданину или организации информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, нарушение порядка и сроков предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предоставление искаженной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Другими словами, и в своем нынешнем виде этот закон уже мог бы существенно повлиять на уровень информационной открытости исполнительной власти.

- 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. 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 контроля действий 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.

4. **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".

Другим словами, необходима разработка и реализация Комплексной программы законодательного и организационно-технологического обеспечения доступа к информации.