

СВОБОДА ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

РАЗДЕЛ 2.

СВОБОДА ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

РОССИЯ В СОВЕТЕ ЕВРОПЫ: КАК ВЫПОЛНЯЮТСЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

Виктор Монахов,

Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ

Международное право доступа. Вещь в себе или вещь для нас?

Процесс вхождения современных государств в фазу становления нового мирового информационного порядка, мирового информационного общества, зримо олицетворяемый интернетизацией "планеты всей", дает о себе знать и в нормотворческой сфере. Правовое регулирование различного рода информационных отношений, в том числе и в сфере доступа к общественно значимой информации, по необходимости (ведь такая информация постоянно минимизирует свою зависимость от государственных границ) приобретает все более трансграничный, общеевропейский и даже общемировой характер.

В этой связи, при решении проблемы доступа российского гражданина к нужной ему информации необходим, в числе прочего, учет международно-правовых норм, действующих в этой сфере правового регулирования. Причем, в целом ряде случаев это может иметь, кроме познавательного, и чисто прагматический смысл. Дело в том, что в соответствии с п. 4 статьи 15 Конституции РФ "Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы." Причем, частью не обычной, а привилегированной. Смысл привилегии в том, что "если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом (имеется в виду российским законом – В. М.), то применяются правила международного договора." Это тем более значимо, если "в спор" с международно-правовой нормой вступает не закон даже, а ведомственная норма, презюмирующая закрытость всего и вся в ведомственных информационных ресурсах.

Для нас, российских граждан, во главе угла международно-правовой регламентации права на информацию находятся положения статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. Как известно, эти положения устанавливают право каждого человека свободно "искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ." СССР подписал этот международно-правовой акт в Международный год прав человека, в марте 1968 г. Однако ратификация этой подписи задержалась еще на 5 лет (1973 г.), а юридическую силу этот Международный пакт обрел еще позже, с 23 марта 1976 г. (см. "Ведомости Верховного Совета СССР", 1976, N 17, ст. 291). Россия как правопреемник всех международно-правовых обязательств СССР является государством-участником этого Международного пакта. А это означает, что у каждого гражданина России уже довольно давно (с июля 1991 г.) существует право использовать, предусмотренный Факультативным протоколом к этому пакту (Постановление Верховного Совета СССР о присоединении СССР к Факультативному протоколу см. "Ведомости Верховного Совета СССР, 1991, N 29, ст.

842) международный механизм защиты своего права искать и получать информацию независимо от государственных границ. При этом, правда, не надо забывать, что существуют три процедурных условия реального включения этого международного механизма. Они перечислены в ст. 5 Факультативного протокола и определяют, в частности, что Комитет по правам человека, учрежденный на основании ч. IV Международного пакта, для рассмотрения сообщений от отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений какого-либо из прав, изложенных в пакте, не рассматривает этих сообщений, пока не удостоверится в том, что:

а) этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;

б) данное лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты;

в) с учетом нашего юридического "долгостроя", практически важна следующая оговорка к условию "б" – это правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается.

Итак, российский гражданин, пусть пока больше в потенции, чем на практике, но вооружен международным (уровня ООН) механизмом защиты своего права на доступ к информации. При этом отметим (как известно, все познается в сравнении), что у американского гражданина соответствующие международно-правовые возможности гораздо уже. Дело в том, что США не является государством-участником Международного пакта о гражданских и политических правах и, следовательно, свободны от его обязательств. На американском континенте действует Американская конвенция о правах человека, принятая Организацией Американских Государств (ОАГ) 22 ноября 1969 г. В ней есть ст. 13, закрепляющая право каждого человека "искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно, в прессе, а также посредством художественных форм выражения или в любой другой форме по своему выбору."

Если же мы вернемся из Нового Света в Старый, то обнаружим, что в Европе, параллельно с Международным пактом, принятым ООН, действует и пользуется значительно большим юридическим и политическим весом Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая Европейским Сообществом 4 ноября 1950 г. статья 10 этой Конвенции закрепляет право каждого человека "получать и распространять информацию и идеи без вмешательства государственных органов и независимо от государственных границ." Обратим внимание на укороченность (по сравнению с конвенциональными формулировками ОАГ и ООН) формулы Европейской конвенции. В ней отсутствует право поиска информации при наличии права получения и распространения. По букве закона это может определенным образом ограничивать активизм граждан объединенной Европы в их стремлении удовлетворить свои информационные потребности. "Получение" – это пассивная форма такого рода удовлетворения, право "искать" – гораздо более активная и, смею надеяться, более эффективная. Кстати, соответствующая формулировка российской конституционной нормы (ст. 29 ч. 4) пятичленна. Кроме уже упоминавшихся прав поиска, получения и распространения информации на территории Российской Федерации каждый имеет право свободно "передать" и "производить" информацию любым законным способом. Проект Закона РФ "О праве на информацию" 3 сентября 1997 г., принятый Государственной Думой РФ в первом чтении, предполагает регулировать лишь те отношения, которые возникают в процессе реализации конституционного права каждого свободно искать, получать и передавать информацию. Отношения же в сфере производства и распространения информации, а равно в сфере получения информации журналистами и редакциями СМИ по их запросам не входят в его предмет

регулирования. Эти отношения должны регулироваться иными федеральными законами.

Но вернемся опять к международно–правовой базе доступа к информации. Кроме статьи 10 Европейской конвенции о правах человека и основных свободах, европейское право содержит еще ряд документов, с разной степенью юридической обязательности и с разными предметами регулирования, регламентирующие отношения по доступу граждан к информации. Отметим в этом ряду, прежде всего, Рекомендацию Комитета Министров Совета Европы R (81) 19 странам–членам СЕ "О доступе к официальной информации, находящейся в распоряжении государственных органов". Она была принята Комитетом Министров СЕ 25 ноября 1981 г. и содержит призыв к государствам–членам СЕ обеспечить каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, право получать по запросу информацию, имеющуюся у государственных органов, кроме законодательных и судебных. Из общей презумпции открытости "для каждого" такого рода информации, согласно этой рекомендации, допустимы исключения. Но только такие, которые необходимы в демократическом обществе для защиты правомерных общественных интересов (таких, как обеспечение государственной безопасности, общественного порядка, экономического благосостояния страны, борьбы с преступностью, предотвращения разглашения конфиденциальной информации), а также для защиты правомерных личных интересов (защиты частной жизни, чести, достоинства и т.д.). В Рекомендации специально подчеркивается, что орган власти, отказавший в предоставлении информации, должен письменно мотивировать свой отказ в соответствии с законодательством и практикой.

Еще одной, весьма значимой и актуальной для сегодняшней ситуации на российском информационном пространстве, где завершается очередной этап передела прав собственности на печатную и электронную прессу (см. схему результатов передела, опубликованную в "МК" за 12.08.97) является Рекомендация Комитета Министров Совета Европы R (94) 13 от 22 ноября 1994 г. "О мерах по обеспечению транспарентности (прозрачности) средств массовой информации". В ней рекомендуется правительствам государств–членов СЕ обеспечить включение в свои национальные законодательные акты, регулирующие деятельность СМИ, ряд норм, направленных на создание правового и организационного режима открытости, прозрачности вопросов финансирования и некоторых иных сторон деятельности СМИ.

В частности, в п. 1 Рекомендации, названном "Общественный доступ к информации о СМИ", указывается, что "общественность должна иметь возможность доступа на справедливой и непредвзятой основе к некоторым основным сведениям о СМИ. Принимая во внимание, что цель транспарентности СМИ, по отношению к общественности, заключается в том, чтобы знать, кто реально владеет тем или иным СМИ, дабы иметь возможность формировать мнение по отношению к распространяемой этими СМИ информации." В Рекомендации вполне обоснованно особо выделяется правовой режим "прозрачности" электронных СМИ. Их транспарентность формализуется при получении лицензий на вещание. И должна включать в себя следующий набор данных:

– о физических и юридических лицах, образующих структуру капитала вещателя и/или непосредственно участвующих в вещании;

– о характере и степени вовлеченности этих лиц в другие виды вещательного и иного бизнеса;

– о лицах, могущих оказывать существенное влияние на политику вещания через предоставление вещателю не финансовых, а иных материальных (технические средства, персонал) или не материальных (авторские права, различного рода ноу–хау)

ресурсов.

Вещатели должны регулярно обновлять весь этот набор предназначенных для общественности данных, постоянно поддерживая его в актуальном на текущий момент состоянии. Предлагаемый в Рекомендации СЕ режим прозрачности СМИ не забывает о границах прозрачности. Все виды законных тайн, в частности, редакционная (профессиональная) тайна, банковская тайна, тайна частной жизни и персональных данных и т.п. должны быть чтимы и святы. Речь идет о необходимом и достаточном уровне сведений, позволяющих общественности знать кто есть кто на информационном рынке.

Как известно, рекомендации Комитета Министров СЕ не носят обязательного для государств–участников характера. С учетом этого, а также того, что проблема обеспечения доступа граждан к общественно значимой информации все более увеличивается в своем политико–правовом "весе", в Совете Европы, начиная с 90–х годов, активно обсуждается вопрос о подготовке и принятии специальной конвенции – то есть юридически обязательного документа – по этой проблеме. Среди государств–членов Совета Европы у этой идеи есть активные сторонники и активные противники. В частности, Великобритания до самого последнего времени была лидером оппозиции идеи конвенции. Но после парламентских выборов, состоявшихся весной 1997 г., победившие на них лейбористы обещают радикальное изменение государственной политики в направлении реализации идей "открытого правления". Причем, как внутри страны, так и в рамках объединенной Европы.

Мне представляется, что правозащитный фонд "Комиссия по свободе доступа к информации" (ПФ КСДИ) должен, что называется, держать руку на пульсе всего того, что происходит в этой сфере. Причем держать руку на пульсе событий – это минимальная задача Комиссии. В идеале же – задача максимум! – попытаться создать и запустить в работу механизм интеграции усилий и возможностей различного рода общественных структур государств–членов СЕ, заинтересованных не просто в принятии общеевропейской Конвенции по доступу, а в принятии ее максимально эффективного для общеевропейского гражданского общества варианта.

Практика – пусть и не вполне совершенная – подобного рода общественной подпитки, сопровождения и контроля процесса принятия государствами международно–правовых актов, имеющих не узко государственное, а широкое общественное значение, уже существует. Имеется в виду участие международной общественности, в том числе и представителей ряда российских эколого–правозащитных организаций, в подготовке проекта Конвенции Европейской экономической комиссии ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. Кстати говоря, в этой – экологической – сфере международно–правового регулирования доступа граждан к информации действует та же тенденция постепенного повышения уровня правового регулирования соответствующих общественных отношений (от рекомендательных к обязательным международно–правовым нормам), что и в сфере доступа граждан к официальной (то есть находящейся в обороте исполнительных органов власти) информации. Только здесь место соответствующей Рекомендации Комитета Министров СЕ занимают Руководящие принципы Европейской экономической комиссии ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. И в той и в другой сфере доступа идут процессы перехода от правовых актов, содержащих рекомендательные нормы, к правовым актам уровня конвенций, содержащим императивные правовые нормы. Поскольку и та, и другая конвенции напрямую затрагивают глубинные интересы гражданского общества (только информированный гражданин – полноценный субъект общества), а не только государства, процесс их разработки и принятия должен

находиться в фокусе широкого общественного внимания. И катализаторами такого внимания должны стать структуры типа нашего ПФ "КСДИ" и ему подобные общественные образования.

Мы должны больше знать друг о друге, взаимодействовать, обмениваться опытом в рамках самых разных форумов, в том числе и общеевропейского уровня. Кстати говоря, по линии государств, такого рода информационно–координационные форумы проводятся в Европе уже где–то с середины 80–х годов. В частности, в сфере масс–медиа это периодические (раз в два–три года) конференции министров, отвечающих за политику в информационной сфере. В сфере экологии, это также периодические встречи министров европейских государств, отвечающих за экологию по теме "Окружающая среда для Европы". Последняя такая конференция состоялась 23–25 октября 1995 г. в Софии, а следующая планируется в 1998 г. в Дании.

Уверен, общественным структурам надлежит творчески перенимать опыт взаимодействия, наработанный государственными органами. Это сейчас остро необходимо, ибо пока еще эти структуры страшно далеки друг от друга даже внутри одной, отдельно взятой страны. В сфере же межрегиональной или общеевропейской интеграции общественных усилий положение дел и того хуже. Многие межрегиональные программы, в которых могли бы принимать участие самые разные общественные структуры, в том числе и ПФ "КСДИ", просто не известны в широких кругах общественности или, что почти одно и то же, широко известны в узких кругах, так называемой, "своей" общественности. Лишь один пример из этой сферы. С 1 февраля 1997 г. программа ЕС Тасис начала реализацию для стран бывшего СССР и Монголии широкомасштабного 18–месячного проекта "Повышение информированности населения о проблемах окружающей среды" общей стоимостью 2,9 млн. экю. В Санкт–Петербурге, Киеве, Алма–Ате и Тбилиси приступили к работе региональные координационные бюро этой программы. Но где результаты этой работы? Где информационные материалы по этой программе?

В этой связи заслуживает внимания и поддержки инициативный проект московского Института гуманитарных коммуникаций совместно с московской же коммерческой фирмой "Партнер Каталог" по использованию информационной паутины Интернета для построения информационного взаимодействия различных негосударственных организаций (НГО). Этот проект предполагает формирование интерактивной базы данных российских НГО в Интернете с созданием индивидуального сайта для каждой организации.

И еще один аспект темы формирования и внедрения в жизнь международного права доступа к информации представляется мне весьма значимым и актуальным. Дело в том, что право рождается не только в стенах парламента, пусть и общеевропейского. Одним из важнейших источников права, особенно его новейших структурных образований, типа права информатики, права массовой информации, права электронной обработки данных и т.п., являются судебные решения, судебные прецеденты. Тенденция к росту их правового значения зримо проявляется не только в правовых системах, традиционно воспринимающих судебный прецедент как источник права (англосаксонская система права), но и во многих других, в том числе нашей, романо–германской.

Судебное решение более конкретно и, одновременно гибче, юридически точнее отражает реальную жизненную ситуацию. Совокупность такого рода решений позволяет обнаружить устоявшееся в правовом регулировании тех или иных общественных отношений. А это, в свою очередь, должно помочь мудрому законодателю точнее сконструировать соответствующую норму закона, конвенции, рекомендации. Отсюда настоятельный призыв ко всем правозащитникам и просто

участникам тех или иных информационных правоотношений: смелее и чаще используйте рычаг судебных решений для урегулирования своих проблем с доступом к нужной вам информации. Да, сегодня это не просто, хлопотно, долго, нудно и т.д. Но только своими собственными общими усилиями мы сможем повернуть пока еще до предела заржавленный механизм судебной защиты своих информационных прав. Общественное внимание к проблеме его совершенствования и наши постоянные, а не эпизодические, обращения к его услугам, рано или поздно заставят крутиться шестеренки этого механизма достаточно легко и просто. Экономя же сегодня свое время и нервы, не подключая судебный механизм обеспечения своего права на доступ к информации, мы не только не даем ему возможности развиться, но и не реализуем правоустанавливающую функцию судебного решения. Как известно, дорогу осилит идущий, а эффективное право доступа, вместе с законодателем, создаст защищающий свои права в суде, в том числе и в международном.

Резюмируя, хотелось бы выделить главное. Только через активное общественное соучастие в принятии новых международно-правовых актов, закрепляющих право граждан знать и активной реализации этого права, его защите, в том числе и судебной, возможно постепенное превращение международного права доступа к информации из вещи в себе в вещь для российских и всех иных граждан Европы и мира.