

**"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"  
N 1-2 апрель 1997 г.**

**ЗАКОНЫ ДОЛЖНЫ РАБОТАТЬ**

Право свободного поиска и получения информации не означает возможности получения пользователем любой информации. Информация ограниченного доступа или тайна (государственная, служебная, коммерческая, профессиональная тайна, персональные данные) остается недоступной для широкого круга потребителей. С точки зрения обеспечения полноты предоставляемой гражданам информации и исключения возможности сокрытия под грифом тайны информации, непосредственно затрагивающей права и свободы граждан, крайне важно завершить подготовку блока федеральных законов по видам тайн и тщательно контролировать перечни видов информации, которые не должны быть отнесены к тайне.

Анализ позволяет выделить три вопроса в области законодательного обеспечения реализации права на информацию: каков минимальный необходимый и достаточный объем нормативного материала для реализации права на информацию; каков необходимый объем трансформации информационного законодательства в связи с вхождением России в информационное общество: каков уровень исполнительной дисциплины.

Говоря о минимальном объеме нормативно-правового материала, необходимого и достаточного для реализации права на информацию в полном объеме, констатировать, что полный комплекс отношений по поводу права на информацию в России невозможно урегулировать одним актом; необходима взаимосвязанная система согласованных актов. Рассмотрим с позиций реализации права на информацию два срез законодательства РФ - конституционные информационно-правовые нормы (ИПН) и федеральные законы на эту тему.

Конституция РФ провозгласила право на информацию, главное содержание которого сосредоточено в трех основных ИПН:

"Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом" (ч. 4 ст. 29).

"Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается" (ч. 5 ст. 29).

Наконец, "Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления" (ст. 33).

Провозглашение права на информацию автоматически влечет за собой возникновение обязанностей по поводу ее подготовки и предоставления пользователю. В этой связи Конституция РФ в частности предписывает: "Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом" (ч. 2 ст. 24).

Западные специалисты считают, что перечень указанных выше информационно-правовых норм Конституции РФ достаточен для регулирования большинства отношений по поводу реализации права на информацию. Однако это возможно в

условиях Запада, где уровень правовой культуры и правосознания высок. Для России же, в которой правосознание граждан находится в зачаточном состоянии и российский менталитет вообще не приемлет жизни по инструкции, этого мало. Необходимо принятие дополнительных законов, развивающих ИПН Конституции РФ.

Что касается федеральных законодательных актов, то в рамках информационного законодательства действуют следующие основные законы, развивающие конституционные ИПН и создающие правовой фундамент для реализации права на поиск, получение, передачу и потребление информации.

Закон "О СМИ" развивает конституционные нормы по поводу поиска, получения, производства и распространения массовой информации. По закону государственные органы и организации, общественные объединения, их должностные лица обязаны предоставлять сведения о своей деятельности СМИ. Определены права и обязанности журналистов. В то же время Законом не допускается использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную социально охраняемую законом тайну, для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигания национальной, классовой, социальной!], религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости.

Законом "Об информации, информатизации и защите информации" регулируются в первую очередь отношения по поводу документированной ретроспективной информации.

Статья 12 закона "Реализация права на доступ к информации информационных ресурсов" закрепляет право доступа государственных органов, юридических и физических лиц к государственным информационным ресурсам (ИР) без необходимости обоснования причин получения такой информации.

Мало того, установлено также, что такой доступ является основой общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления (ч. 1 ст. 12). Статья 13 этого закона "Гарантии предоставления информации" гласит, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны создавать доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществлять массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес. А отказ в доступе к таким информационным ресурсам может быть обжалован в суде. Это нормы прямого действия, которые, к сожалению практически не применяются по неизвестным причинам.

Структура информационного законодательства (а вернее составные ее части - законодательства об ИР) сегодня такова, что нередко порядок предоставления информации определенного вида устанавливается конкретными законами по видам информации.

В соответствии с Федеральным законом "О библиотечном деле" порядок доступа к фондам библиотек, перечень основных услуг и условия их предоставления библиотекам устанавливаются в соответствии с уставами библиотек, законодательством об охране государственной тайны и законодательством об обеспечении сохранности культурного достояния народов Российской Федерации.

Основы Законодательства РФ Об Архивном фонде РФ и Архивах предоставляют

гражданам, учреждениям, организациям и предприятиям, а также общественным и религиозным объединениям и организациям право получать заверенные копии из архивных документов и выписки из них или самостоятельно изготавливать копии этих документов и делать выписки из них, если это не угрожает физической сохранности документов.

Проектом Федерального закона "О правовой информации" предусматривается, что право на поиск и получение информации о действующих в РФ законодательных и иных нормативных актах реализуется посредством ознакомления с текстами законодательных и иных нормативных актов в РГБ и других библиотеках, в органах государственной власти, принимающих НПА обязательного характера, или в уполномоченных ими организациях, а также через организации и службы, занимающиеся на законных основаниях распространением нормативной правовой информации.

Порядок предоставления статистической информации предусматривается также и проектом закона "О статистической деятельности".

Сегодня подготовлен проект Федерального закона "О праве на информацию". Возникает вопрос о том, как этот проект должен корреспондироваться с действующими актами по поводу права на информацию? Возможны два варианта.

Первый вариант. В том виде как проект представлен, его можно именовать "О праве граждан на информацию органов государственной власти и местного самоуправления". Это вполне приемлемое решение, по которому пошли многие страны (см., например, Закон США "О доступе к информации о деятельности ЦРУ" (1984 г.). Закон Франции "О мерах, направленных на улучшение отношений между органами управления и общественностью" (1974 г.), Закон Великобритании "О доступе к информации о деятельности органов местного самоуправления" (1983 г.).

Второй вариант. Можно сформировать проект Федерального закона "О праве граждан на информацию" как своего рода системообразующий акт и путеводитель по информационным ресурсам. Для этого проект следует дополнить в первую очередь отсылочными нормами ко всем законам по видам информации.

В целом же реализация права на информацию всех возможных субъектов в полной мере могла быть бы достигнута в результате принятия еще двух законов: "Об информационном обеспечении органов государственной власти" и "Об информационном обеспечении экономического развития".

Очевидна необходимость срочной доработки информационного законодательства в связи с неизбежным вхождением России в информационное общество. Активное вхождение российских пользователей в Интернет ставит множество дополнительных проблем, связанных с развитием информационного законодательства как правового фундамента такого общества, в том числе и в части реализации права на информацию. К первоочередным из них можно отнести следующие:

защита интеллектуальной собственности в сетях;

защита информационных ресурсов, включаемых в состав сети;

защита научного потенциала России при подключении к сети широкого круга пользователей - ведущих ученых и специалистов;

развитие новых возможностей Интернет для развития научных исследований в России и включения результатов российских научных исследований в состав этой сети;

подготовка российских пользователей к реализации в сетях новых видов и форм деятельности (медицина в сетях, образование в сетях, торговля в сетях, все виды трудовой деятельности в сетях и т.п.).

Первоочередные шаги по изменению законодательства РФ в связи с потребностями информационного законодательства:

дополнение актов законодательства об интеллектуальной собственности нормами о ее защите в сетях;

дополнение статутных актов конституционного законодательства и административного законодательства нормами по поводу обязанностей, связанных с подготовкой информации, формированием ИР и предоставлением этой информации пользователям, дополнение положений уставов органов государственной власти и местного самоуправления аналогичными нормами;

внесение изменений и дополнений в ГК РФ, в которых должны получить дальнейшее развитие вопросы интеллектуальной собственности, должны быть отражены разные виды и формы документированной информации и информационных ресурсов и особенности отношений вещной собственности на них как на особый вид объектов, защищаемых двумя институтами - вещного права и интеллектуального права, должны быть рассмотрены вопросы включения в ГК РФ договоров на предоставление информационных продуктов и информационных услуг с учетом специфики этих предметов и их правового режима;

дополнение УК РФ и Кодекса об административных правонарушениях нормами об ответственности за правонарушения в информационной сфере.

В заключение несколько слов по поводу крайне низкой исполнительской дисциплины в России. Многие нормы федеральных законов не применяются на практике по разным основаниям - незнание, правовая безграмотность и бескультурие, отсутствие опыта, неподготовленность судебной системы. Одна из основных причин этого - недостаточное внимание законодателей к вопросам применения действующих законов. Нам представляется, что Государственная Дума должна в своем регламенте уделять больше внимание работоспособности принятых законов, оценке их эффективности и разработке мер по их совершенствованию. Это сократило бы и множественность актов и повысило бы эффективность правового регулирования отношений в целом.

**Виктор КОПЫЛОВ,**  
генеральный директор НТЦ "Информсистема"