

**"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"  
N 5–6 (41–42) май-июнь 2000 г.**

**ДОСТУП ГРАЖДАН К ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ:  
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Средства массовой информации внесли огромный вклад в борьбу с тоталитаризмом в нашей стране. На конец 80–х годов пришелся пик борьбы с государственной цензурой за свободу слова, за свободу информации. De facto первыми осуществили прорыв в этой сфере именно СМИ. Конечно же, при поддержке и активном участии всего нашего общества. Но именно СМИ были передовым отрядом, завоевавшим и удерживающим в течение нескольких лет плацдарм гласности, свободы слова, свободы информации в нашей стране. Еще в 1991 году СМИ обрели и законодательно закрепленное (в нормах Закона РФ "О средствах массовой информации") право на запрос и получение информации "о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц". Это было, как я это называю, открытием первого информационно–правового фронта борьбы за свободу информации в России. Национальная безопасность важна для благополучия любого общества, но в конституционных демократиях национальная безопасность означает средство обеспечения гражданского мира и личных прав.

Что касается граждан, то они по этому Закону имеют лишь "вторичное" правомочие – возможность быть оперативно проинформированными об этой деятельности через СМИ (ст. 38 Закона РФ "О СМИ"). Такое привилегированное положение журналистов, с точки зрения законодательного обеспечения права на доступ к официальной информации, во многом сохраняется до сих пор. В связи с этим и учитывая отсутствие в сегодняшней правовой системе России эффективных средств регуляции процессов концентрации и монополизации СМИ, можно констатировать наличие серьезной опасности для реализации плюралистической модели информирования граждан. Поэтому параллельно с совершенствованием состояния дел на первом фронте сегодня нам надо думать и об открытии, так сказать, "второго информационно–правового фронта" борьбы за свободу массовой информации в России.

Я имею в виду разработку и принятие специального законодательного акта, реализующего и развивающего норму части 4–ой ст. 29 Конституции России о праве не только журналиста, а каждого свободно искать, получать, передавать, производить, распространять информацию любым законным способом. Думается, что метафорическое сравнение разработки и принятия такого закона с высадкой союзнических войск в Нормандии, которую у нас называют открытием второго фронта борьбы с фашистской Германией, будет вполне уместным и оправданным.

В этой связи мне особо приятно отметить сейчас то обстоятельство, что в обсуждении проблем совершенствования информационной открытости российской власти и, тем самым, по предлагаемой мною терминологии, в открытии второго фронта борьбы за эту открытость, участвуют столь представительные союзнические силы. Здесь наряду с американцами, канадцами, британцами мы видим наших немецких и финских коллег. Я твердо уверен, что с такими союзниками наш общий враг, – а это, прежде всего, ржавчина коррупции и плесень некомпетентности в отпращивании любых властных полномочий, – потерпит поражение.

Право каждого на информацию, закрепленное в пятичленной конституционно–правовой норме ч.4 ст. 29 Конституции России, представляет собой межотраслевой правовой институт, ориентированный по преимуществу на нормы конституционного или государственного права. По оценкам специалистов, только на конституционном уровне в него входит больше дюжины конституционно–правовых установлений, 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 отнюдь не всегда хорошо для дела. Главное "звено уязвимости" в этой конструкции в том, что во входящем в этот межотраслевой правовой институт массиве норм на сегодняшний день отсутствует консолидирующий, системообразующий законодательный акт, определяющий "погоду" на российском информационном пространстве. Вот в роли такого "делателя хорошей информационной погоды" или открывателя "второго фронта правовой борьбы за свободу информации" (кому какая метафора ближе) и призван выступить законопроект "О праве на доступ к информации".

На уровне концепции, правовой доктрины идея такого закона возникла у нас, тогда еще в СССР, где-то в конце 70-х – начале 80-х годов. Разработанный законопроект "О праве на доступ к информации" можно представить в качестве одной из попыток построить наш российский законодательный дом для права народа знать, права граждан на информацию. Общая идея о необходимости иметь в любом демократически организованном государстве законодательно закрепленное право граждан на информацию в мире существует уже несколько веков. Но законодательный дом для этого корневого для становления и развития демократии права каждое государство строит, что называется по своим чертежам, с учетом своих национальных традиций, культуры, менталитета.

Как известно, пионером этого строительства в мире является наша северная соседка Швеция. Естественно, что за почти двух с половиной вековую историю этого строительства в шведской традиции свободы доступа к официальной информации сформировались весьма и весьма интересные компоненты. Отмечу здесь лишь два самых значимых, на мой взгляд.

Первый – это принцип свободного доступа к официальным документам. В его рамках установлено, что всякий документ, находящийся в распоряжении любого национального, регионального или местного органа власти является общественным достоянием и должен быть передан общественности по первому требованию. Под действие этого принципа подпадают не только документы, подготовленные в данном учреждении, но и поступившие в него извне (запросы, проекты, предложения и т.д.). Любой человек имеет право прийти в государственное учреждение и потребовать показать ему один или несколько документов. При этом не требуется даже называть себя или предъявлять паспорт шведа. Даже спрашивать, зачем потребовался посетителю этот документ, чиновники не имеют права. Таково общее правило. Исключения из него, конечно же, есть, но четко прописанные в их достаточно пространном Законе о секретности. Отказ в выдаче затребованного документа также возможен, но с четкой мотивацией и ссылкой на конкретную норму Закона о секретности. Этот отказ может быть обжалован в суде, и только он окончательно решает, является ли данный документ общедоступным или нет. Предусмотренные законом исключения, по большому счету, делятся на две категории: необходимые для информационной защиты личности (например, медицинская тайна и иные персональные данные); необходимые для защиты безопасности общества или государства (например, вопросы национальной обороны).

В Швеции этот принцип, закрепленный не просто в обычном законе, а в ее Конституции, достаточно эффективно работает на обеспечение открытого, прозрачного характера отправления власти в этой стране, ни много, ни мало... с 1776 года.

Как известно императрица Екатерина II на излете XVIII века состояла в активной переписке с лучшими европейскими умами, в частности, обсуждая проблемы внедрения идей европейского Просвещения в российскую действительность. Обычно,

когда говорят об этом направлении деятельности мудрой правительницы тогдашней России, в качестве адресатов ее переписки называют известных французских вольнодумцев Вольтера, Дидро и Д'Аламбера. Но мало кто знает, что, кроме них, Екатерина II переписывалась и с тем самым шведским королем Густавом III, который в 1776 году скрепил своей королевской подписью знаменитый теперь на весь мир Акт о свободе печати, содержащий специальную главу "Открытость общественных документов". Акт, которому было суждено войти в историю в качестве первого на Земле закона, закрепившего в своих нормах и механизмах их реализации право народа знать.

И может быть, читая письма шведского короля Густава III, Екатерина II и познакомилась с идеями и практикой шведской гласности и открытости общественной и государственной жизни!? И может быть, именно эти идеи и практика вдохновили российскую императрицу на предпринятые ею законодательные новации, расширяющие право россиян знать!? В частности, я имею в виду, именной Указ Екатерины II от 15 января 1783 года, которым она повелела: "Типографии для печатания книг не различать от прочих фабрик и рукоделий" и, вследствие того, разрешила "...каждому по собственной воле заводить оные типографии, не требуя ни от кого дозволения".

За прошедшие века развитие этого принципа в Швеции носило в основном поступательный характер. Скажем, последние годы они активно обсуждают и внедряют механизмы реализации этого принципа в эпоху компьютеров и телекоммуникаций. Хотя и там, на шведской информационной почве подчас возникали "заморозки", так хорошо известные нам, россиянам, но в целом, появившись в XVIII в. социально ценная идея о доступности для общественности документального отображения деятельности властей от этих "заморозков" не погибла, а наполнялась все новым и новым содержанием.

Периодически формируемые для оценки развития этого принципа шведские комиссии правительственного и парламентского уровней практически неизменно воспроизводят и акцентируют следующую мысль: "...чтобы граждане были в состоянии иметь точку зрения в общественных делах, они должны иметь доступ к информации о состоянии этих дел. Это является предпосылкой того, чтобы граждане испытывали интерес к проблемам общества и чувствовали ответственность за их решение".

Второй значимый компонент шведского опыта открытости государственной и общественной жизни – по-английски называется *whistle blowing*. В рамках правового режима, закрепленного им, любой человек, и чиновник тоже, имеет право анонимно передать сведения, в том числе составляющие так называемую служебную тайну, в СМИ для опубликования, в том случае, если он считает, что такое раскрытие пойдет во благо общественным интересам. В этом случае власти не имеют права даже пытаться установить источник утечки информации. Журналист же или редакция СМИ, разгласившие личность такого источника, подвергаются судебному преследованию по Закону о печати. Отмечу, что Швеция в этом смысле не одинока. Например, в Великобритании также действует норма Закона от 2 июля 1998 года, регулирующая отношения в связи с раскрытием информации в общественных интересах.

Представляется, что соответствующие информационные правомочия по раскрытию информации в общественных интересах могут и должны быть использованы в наших странах, как важная компонента борьбы со ржавчиной коррупции в государственном и общественном механизмах.

Учитывая среди прочих и это обстоятельство, 18 января 2000 года Судебная палата по информационным спорам при Президенте России вместе с Департаментом по правам человека Совета Европы организовала и провела в Академии Госслужбы при Президенте РФ международный семинар по теме: "Право государственных служащих

на разглашение служебной информации в общественных интересах". С ключевым докладом, на семинаре выступила Хелена Ядерблом – руководитель одного из департаментов Минюста Швеции, председатель рабочей группы экспертов Совета Европы по доступу к официальной информации.

Кратко суммируя итоги весьма и весьма интересной дискуссии, развернувшейся на том семинаре, можно сказать, что основным его выводом явился тезис, что в основе решения всего комплекса вопросов открытости, транспарентности власти должен лежать выверенный баланс информационных интересов государства и гражданского общества. Для России сегодняшнего дня поиск этого баланса – весьма и весьма актуальная задача, ибо его нахождение явится серьезным фактором успешной реализации предложенной новым Президентом России В. Путиным управленческой реформы властной вертикали.

К сожалению, пока в российском законодательстве преобладают иные тенденции. Содержанием основной из них является стремление обеспечить максимальное право государства на закрытие разнообразных источников информации. В рамках другой пытаются обеспечить более или менее четкие изъятия из этого общего права государства.

Проект Федерального закона "О праве на доступ к информации" олицетворяет принципиально иной подход к поиску вышеуказанного баланса. Он исходит 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, и именно она гарантирует ему нелегкую законодательскую судьбу. Впрочем, и уже пережитая им судьба отнюдь не была усыпана розами.

Еще 12 июня 1990 г. Верховный Совет СССР специальным постановлением, подписанным Президентом СССР М. Горбачевым, поручил двум своим постоянным Комитетам (по гласности и по науке) "подготовить и внести в Верховный Совет СССР до 1 января 1991 г. проект Закона, регулирующего право граждан на информацию". Этого сделано не было.

Первый Президент России Б. Ельцин своим Указом от 31.12.93 г. N2334 "О дополнительных гарантиях права граждан на информацию" инициировал разработку уже российского Закона "О праве на информацию". На сей раз, хотя и с задержкой, президентское указание было выполнено. Летом 1996 г. в качестве субъекта законодательной инициативы первый российский Президент внес в Госдуму проект ФЗ "О праве на информацию". 3.09.97 г. он был рассмотрен на пленарном заседании Госдумы и принят в первом чтении. Готовился этот законопроект рабочей группой, составленной из представителей семи достаточно авторитетных государственных органов (в их числе Генпрокуратура, Минюст, ФАПСИ, ГПУ Президента). Руководителем этой рабочей группы был Председатель Судебной палаты, профессор А. Венгеров. Результаты обсуждения законопроекта в первом чтении были неплохими, абсолютное большинство депутатов Госдумы проголосовали "за". Вместе с тем законопроект получил несколько сотен изменений, дополнений, поправок. В частности, по поводу расхождения его названия ("О праве на информацию") и реального предмета регулирования, в основном касающегося лишь одного из правомочий права на информацию, а именно правомочия на доступ к информации. Мы учли эти замечания. Предложенное нами наименование законопроекта – "О праве на доступ к информации" – гораздо четче, на наш взгляд, соответствует реальному содержанию законопроекта.

Свою главную задачу мы – члены рабочей группы по подготовке этого законопроекта ко

второму чтению на пленарном заседании Государственной Думы – видели в том, чтобы, сохранив добротную концептуальную базу редакции первого чтения (с ней, кстати говоря, можно познакомиться на страницах "Российской газеты" за 17 сентября 1997 г.), оснастить законопроект максимально возможным и максимально эффективным, на наш взгляд, механизмом реализации его принципиальных норм – установлений.

Только такая двухъярусная модель закона, оптимально сочетающая нормы–принципы и нормы–механизмы, способна, на наш взгляд, обеспечить его действенность, реальную исполнимость, направленную на формирование в России надлежащего политико–правового режима информационной открытости органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц. Приведу лишь некоторые наиболее значимые составляющие этого механизма.

Начнем с пояснения, что есть в нашем законопроекте нормы–принципы? Примером такого рода норм может служить ст. 6–ая, именуемая "Основные принципы обеспечения права на доступ к информации". Среди них:

- 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.

Теперь о нормах, содержащих несущие конструкции механизма реализации этих и других норм–принципов. Сама по себе формулировка принципов данного, да и большинства иных законов, – вещь достаточно тривиальная, не требующая особых затрат интеллектуальных сил. Гораздо сложнее прописать механизм их реализации. Что он в себя включает? 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 понимается "документ, созданный органом, организацией, должностным лицом, в пределах своих полномочий и удостоверенный в установленном порядке (ст. 2), а под информацией ограниченного доступа – "информация, 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.

Четкость и определенность этих основных категорий Закона – один из главных элементов механизма реализации его положений. Далее. Очень важна, в смысле механизма реализации, глава 2 Закона – "Порядок реализации права на доступ". Она состоит из девяти статей (это ровно половина, весь Закон составляет 18 статей) и весьма детально прописывает способы реализации права на доступ; права и обязанности лиц, запрашивающих информацию; обязанности лиц, эту информацию предоставляющих; порядок реализации их права на отказ в предоставлении информации; порядок возмещения расходов на предоставление информации; особенности организации доступа к информации в автоматизированных информационных системах органов и организаций; иные организационные и юридические детали, в которых, как известно, сидит или дьявол неисполнения или бог исполнения требований и правомочий закона.

Как бы хорошо ни были сформулированы нормы закона, на 100% уберечься от их неисполнения невозможно. Отсюда вывод: необходимейшая часть механизма реализации норм любого правоустанавливающего закона – внятное описание возможных мер по защите этих прав и ответственности за неправомерный отказ в их реализации. Эти элементы механизма реализации в данном законопроекте сформулированы в ст. 16 "Защита права на доступ к информации" и ст. 17 "Ответственность за нарушение права на доступ к информации". В нормах этих статей предусмотрен двухступенчатый механизм защиты права. Первая ступень – административная. В ее рамках жалобы на различные виды ущемления права на доступ к информации могут быть поданы вышестоящему по отношению к тому, чьи действия обжалуются, должностному лицу или в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган (организацию). Вторая ступень – судебная – включается в работу, если не срабатывает первая. Скажем, решение вышестоящего органа или должностного лица не удовлетворяет подателя жалобы.

В части ответственности мы предлагаем меры трех видов юридической ответственности, начиная от наказания нерадивых исполнителей норм Закона "рублем" через административные взыскания к самой жесткой – уголовной ответственности.

Таковы лишь некоторые проблемы правового регулирования доступа наших граждан к официальной информации. Они ли главное на пути к эффективности реализации права российского народа знать? Думаю, нет. Более важны проблемы фокусировки политической воли и "верхов", и "низов" на то, чтобы это естественное право получило наконец–то надлежащий, добротный законодательный дом для своего воплощения. Президент Горбачев такую задачу поставил. Президент Ельцин организовал возведение стен и установку стропил для этого дома. На долю Президента Путина выпало главное и основное – организовать завершение строительства юридического дома для права россиян на прямой доступ к официальной информации. При этом важно не забывать, что строить этот дом должны мы все, а не только наш Президент. Вспомним мудрый завет М. Ганди: "Мы сами должны быть теми изменениями, которые желаем видеть в мире".

**Виктор МОНАХОВ,**

**заместитель председателя Судебной палаты по информационным спорам  
при Президенте РФ**