

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

КРУГЛЫЙ СТОЛ

"ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ КАК ПРЕДМЕТ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА"

Владимир Исаков,
начальник Правового управления Аппарата Государственной Думы РФ

Закон "О праве на доступ к информации" должен быть более тесно сопряжен с уже существующим законодательством

За прошедшие годы в российском обществе постепенно укрепилась мысль, что доступ к информации – это важнейший элемент демократии, без которого невозможно ни формирование гражданского общества, ни создание правового государства. В этой связи хотел бы отметить подвижническую деятельность Комиссии по свободе доступа к информации. Во многом благодаря ее усилиям, постоянному обостренному вниманию к этим проблемам мысль о важности свободы доступа к информации прочно укрепилась в общественном сознании. Сегодня вопрос заключается не в том, нужен или нет доступ граждан к информации, – все понимают, что нужен, – а в том, чтобы идею доступа воплотить в эффективные правовые и организационные формы, адекватные и российской правовой системе, и нынешнему состоянию российского общества.

Важность правильной правовой формы решения крупной социальной проблемы я хотел бы проиллюстрировать на одном примере. Сегодня в Государственной Думе проходило совещание председателей аграрных комитетов законодательных собраний субъектов РФ. На совещании обсуждалось много разных вопросов, но самым острым был следующий: "Что делать с земельными долями?". В 1992 и 1993 годах указами Президента РФ земля была разделена на земельные доли и роздана тогдашним колхозникам. Сегодня 60 процентов этих людей уже не работают в сельском хозяйстве, но по-прежнему хотят владеть земельными долями и получать с них доход. Между тем, за прошедшие годы выросло новое поколение, которое ставит вопросы: "А мы кто такие? Почему одни попали на праздник жизни и получили земельную долю фактически в подарок, а мы находимся на положении поденщиков?". Скажу сразу, что я не знаю ответов на эти вопросы. Но на них надо искать ответы, ибо если не будет найдено корректного правового решения этой проблемы, то гражданский мир в нашем обществе будет взорван. Вот вам пример того, как недостаточно продуманное правовое решение со временем породило колоссальные проблемы. Поэтому в создании любого института надо в максимальной степени прогнозировать возможные последствия, в том числе негативные, и предельно тщательно выбирать правовую форму.

С этой точки зрения я хотел бы сделать несколько очень важных разграничений внутри обсуждаемой нами темы.

Во-первых, обращение граждан за информацией нужно выделить из общего потока обращений граждан в государственные органы. Сегодня существует достаточно развитое законодательство о жалобах и обращениях граждан. Обращение за информацией – это разновидность обращения граждан в государственные органы. Однако по тексту законопроекта оно никак не специфицируется, не выделяется из общего потока обращений. Получается, что одни и те же правовые отношения (обращения) регулируются несколькими разными законами. Это плохо, это обязательно породит путаницу. Поэтому нужно отчетливо очертить предмет правового института обращения граждан за информацией и выделить его из общей массы всех возможных обращений в государственные органы. Тогда станет ясно, какие отношения будут

регулироваться новым законом, проект которого мы обсуждаем.

Второе. Обращения граждан за информацией нужно отделить от профессиональной деятельности журналиста, от обращений всех, кто профессионально добывает информацию и работает с ней. Хотя законопроект, на мой взгляд, и делает такую попытку, она не доведена до конца. Этот законопроект, если его принять, даст обычному гражданину больше прав, чем их имеет сегодня журналист, и в большей степени защитит эти права. С моей точки зрения, права граждан на получение информации в законопроекте более детализированы и юридически защищены лучше, чем права журналистов. Из этого следует только одно – надо одновременно в Законе "О СМИ" или ином специальном законе более детально урегулировать права, обязанности и средства защиты прав журналистов.

Третий момент. Институт доступа граждан к информации, об этом здесь говорилось и я полностью с этим согласен, должен быть сопряжен с уже существующим законодательством о государственной тайне и будущим законом "О коммерческой и банковской тайне". Обсуждаемый законопроект совершенно отчетливо несет отпечаток Закона "О государственной тайне", воспроизводит некоторые его положения. Я думаю, что это непродуктивно, здесь надо разделить сферу компетенции: законопроект о доступе граждан к информации должен определять права, механизм доступа. А вот что нельзя получить – пусть остается в ведении законодательства о государственной, коммерческой, банковской, врачебной и иной тайне. Это специфический предмет тех законов, иного законодательства.

Четвертое. Обсуждаемый проект несет в себе ошибку, типичную почти для всех документов, которые разрабатываются правозащитниками и правозащитными организациями: он не учитывает того обстоятельства, что возможно злоупотребление правом. Правозащитники при всей суровости своей жизни ее немного идеализируют. Лично им я бы дал право доступа к информации без всяких ограничений. Но когда это право становится достоянием многомиллионной массы, то здесь появляются факты злоупотребления правом.

Приведу конкретный пример на эту тему. Одним из комитетов Государственной Думы было поручено нашему Правовому управлению подготовить справку об использовании понятий "народ" и "русский народ" в текстах действующего законодательства. Работа оказалась чрезвычайно объемной и сложной, на ее выполнение потребовалось две недели. Несколько позже мы случайно узнали, что эта справка понадобилась одному из помощников депутата для его кандидатской диссертации.

Как поступить, если гражданин использует свое право на получение информации для того, чтобы парализовать деятельность государственного органа (например, заваливает государственный орган обращениями), добывает материал для диссертации, в коммерческих целях, для компрометации и дискредитации другого лица и т. д.? Как в этих случаях поступить: не давать информацию? Кто правомочен отказать в выдаче информации в подобных случаях? Одним словом, должен быть четкий и ясный механизм защиты от случаев злоупотребления правом. В законе этот момент просто выпущен.

Пятое. В законопроекте очень глухо и невнятно сказано о материальной стороне дела – о том, кто возьмет на себя расходы, связанные с осуществлением права граждан на получение информации. Решение этого вопроса законопроект отдает на откуп правительству. Но совершенно ясно, что правительство может, ссылаясь на отсутствие средств в бюджете (такое уже бывало), "отрезать хвостик по самые ушки". На мой взгляд, напрашивается другое решение: закрепить прямо в законе, что гражданин имеет право на бесплатное получение копии имеющейся информации в объеме,

скажем, двух стандартных страниц текста (большинство документов не превышают этого объема). Получение копий большего объема, а также проведение по просьбе граждан исследовательских работ по сбору, обобщению, обработке информации должно оплачиваться тем, кто запрашивает эту информацию. Государство выполнять такую работу не обязано.

Изучение законопроекта показывает, что регулируемый им институт доступа граждан к информации достаточно очевидно делится на два субинститута, имеющих разную правовую природу. С одной стороны, это институт публичного доступа к информации. Это институт открытости, публичности, прозрачности любой государственной и общественной структуры. Его суть – в обязанности каждого государственного органа, общественной и частной организации в определенном объеме информировать общественность о своей деятельности. Я считаю, что в законе следует четко определить (по–видимому, по категориям организации) тот минимум информации, который любая организация должна открывать для публичного доступа, и определить форму публичного доступа (открытая публикация, депонирование годового отчета, либо что–то еще). Сегодня требование к открытости существует только для представительных органов власти, однако оно должно быть абсолютно четко прописано для целого ряда других организаций, например, благотворительных фондов. Если благотворительный фонд не публикует полного годового отчета о своих доходах и расходах, он должен автоматически лишаться своего статуса. Тогда случаи злоупотребления "благотворительностью", я думаю, будут исключены. Другими словами, закон должен четко определять объем открытой информации и механизм публичного доступа к ней. Это одна сторона проблемы, один субинститут доступа граждан к информации.

Но есть и другой. Вторая сторона и другой субинститут – это доступ частного лица к любой интересующей его информации. Ведь заранее невозможно предугадать, какая информация затрагивает интересы человека, какой вопрос его волнует. Это совершенно другой аспект темы. Потому что здесь может оказаться не достаточно открытой информации. Например, гражданина интересует справка о штатном расписании какого–то учреждения 30–летней давности. Это ему необходимо, скажем, для назначения пенсии или для получения каких–то льгот. Разумеется, гражданин имеет право получить эту информацию и может защитить свои права в судебном или любом ином порядке. Это вторая проблема, другой правовой механизм, который надо прорабатывать и решать в законе отдельно.

Как защитить право граждан на получение информации? Разумеется, для субинститута "публичного доступа" и для субинститута "частного доступа" эти вопросы надо решать по–разному. В том случае, когда организацией, отказавшей в доступе к информации, гражданину причинен вред, этот вред должен быть возмещен – включая и убытки, и упущенную выгоду. Возмещение вреда его причинителем – важнейшая и самая реальная гарантия защиты права гражданина на получение информации. Как мне представляется, уголовная и административная ответственности здесь сработают менее эффективно, чем обыкновенная гражданская ответственность. Гражданин запрашивает информацию для каких–то своих целей, отказ в информации причиняет ему вред и причинитель вреда обязан этот вред возместить. Здесь хорошо работают нормы гражданского и процессуального законодательства. То есть существует четкий правовой механизм решения проблемы, ничего выдумывать не надо. И если каждая организация, каждый чиновник будут знать, что в случае неправомерного отказа в информации надо будет по суду возмещать гражданину вред (а такая практика, несомненно, скоро появится), то это будет лучшей профилактикой неправомерных отказов, чем штрафы, наказания и воспитательные статьи о праве граждан на информацию.

И последнее замечание. В законопроекте провозглашен чрезвычайно важный принцип – презумпция открытости информации. Я полагаю, это ключевой принцип данного закона. То есть информация как бы изначально предполагается, презюмируется открытой. Эта идея провозглашена как принцип, но как правовой механизм она не реализована, не проведена через весь текст закона. Она должна быть реализована и в способах получения информации, и в механизме доказывания своего права на информацию. То есть информация изначально считается открытой и лишь в прямо указанных в законе или в каких-то иных случаях может закрываться.

И еще несколько мелких частных замечаний, потому что с профессиональной точки зрения в законопроекте с терминологией не все в порядке. Покажу это на одном примере. В двух статьях закона дается два очень важных списка: в статье 5 – информации, доступ к которой не может быть ограничен, и в статье 14 – информации, в предоставлении которой может быть отказано. Полагаю, что с точки зрения юридической техники это не очень удачное решение. Потому что одна проблема частично решена в двух разных статьях, разнесенных довольно далеко друг от друга. На практике это приведет к тому, что одни граждане будут ссылаться на статью 5, другие – на статью 14 и с одинаковым энтузиазмом доказывать свою правоту. Эти два списка нужно совместить: показать, какая информация о деятельности государственного органа должна быть открыта, и здесь же, а не через 10 статей, сказать, какая информация может быть закрыта. И прямо дать список тех случаев, когда информация о деятельности государственных органов закрывается на законных основаниях. Тогда исчезнет возможность играть этими двумя статьями, в одних ситуациях ссылаться на один список, в других – на другой. Вот те замечания, которые я хотел бы сделать.