

# РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

## КРУГЛЫЙ СТОЛ

### "ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ КАК ПРЕДМЕТ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА"

**Марк Колчинский,**  
заведующий Информационно–аналитическим отделом  
Института промышленного развития ("Информэлектро")

#### **Не будем забывать: новый закон погружается в сложившуюся правовую среду**

Не касаясь сейчас некоторых частных замечаний по обсуждаемому проекту Закона "О праве на доступ к информации", остановлюсь на общем вопросе: "Как впишется этот Закон в сложившееся и действующее ныне законодательство?".

Здесь говорилось, что, создавая этот закон, мы сооружаем правовой дом для информационной сферы России. Воспользуюсь этим образом, но только расширив его: в России строится гигантское здание законодательства, частью которого являются законы и подзаконные акты, относящиеся к сфере информационного обмена и образующие новую законодательную отрасль. Чтобы это здание было светлым, логически стройным, внутренне непротиворечивым, необходимо, принимая каждый новый закон, видеть, как он будет соотноситься с действующими законами. Дополнит ли он их? Не продублирует ли без нужды? Компенсирует ли пробелы?

В Федеральном законе "Об информации, информатизации и защите информации" три первые главы из пяти его глав (14 статей из 24) посвящены реализации права физического и юридического лица на доступ к информации. Рассматриваемый проект Закона "О праве на доступ к информации" во многом повторяет действующий закон. Скажем, в таких принципиальных положениях, как те, которые устанавливают:

обязанности государственных органов предоставлять по запросам информацию, порождаемую в ходе их деятельности;

– содержательные характеристики информации, на представление которой не могут быть наложены ограничения;

– ограничения на доступ.

Часто ссылаются на то, что Закон "Об информации, информатизации и защите информации" оказался мало действенным. Здесь проявилась общая российская болезнь неисполнения законов, что продемонстрировала и исполнительная власть. Закон предусматривает как одно из основных направлений государственной политики в сфере информатизации "создание условий для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, организаций и общественных объединений", а также принятие федеральным правительством пакета подзаконных актов, обеспечивающих исполнение норм закона. Эти акты должны были установить перечни:

– обязательно представляемой информации для последующей выдачи ответов на запросы;

– органов и организаций, ответственных за сбор и обработку информации, накапливаемой с этой целью;

– информационных услуг, предоставляемых бесплатно или за плату, не возмещающую в полной мере расходы на услуги.

За три с лишним года правительство не выполнило своих обязанностей.

В журналистских кругах Закон "Об информации, информатизации и защите информации" не только не получил поддержки, но вызвал многочисленные негативные оценки (не будем касаться атак на него, предпринимавшихся многими юристами, несогласными прежде всего с установлением права собственности на информационные ресурсы). Критика со стороны представителей СМИ сводилась к тому, что, установив право собственности на государственные информационные ресурсы, Закон отдал доступ к содержащейся в них информации на волю чиновника. Однако не замечалось: чиновник как распорядитель государственных информационных ресурсов становится ответственным за его формирование и сохранность, ему вменяется в обязанность обеспечить широкий доступ к информации (к сожалению, это не нашло отражения в Законе "Об основах государственной службы"). Иное дело – он не выполняет свои обязанности и может использовать информационный ресурс в корыстных целях. Но это уже проблема законопослушания, более того – проблема злоупотребления властью, и сие наблюдается не только, когда речь идет о ресурсе информационном.

Важным достоинством Закона "Об информации, информатизации и защите информации" можно считать не только то, что он установил право собственности на информационный ресурс, но и ввел в правовую сферу саму категорию информационного ресурса. Она составляет фундамент решения задачи реализации права на информацию. И не случайно, выступая на этой конференции, наша гостья из Швеции госпожа Хелена Ядерблом подчеркнула особое значение проблем формирования и доступности информационных массивов.

В настоящее время разрабатывается законопроект об изменениях и дополнениях к Закону "Об информации, информатизации и защите информации". Необходимость в том очевидна: за три с лишним года многое изменилось в информационной сфере (достаточно напомнить о темпах внедрения сетевых технологий), к тому же надо ввести в закон нормы прямого действия, определяющие механизмы формирования и использования информационных ресурсов, уточняющие функции и обязанности их держателей, права пользователей, компенсируя, в частности, недоработки правительства.

Кажется, прежде всего журналисты должны были бы проявить особый интерес к модернизации Закона "Об информации, информатизации и защите информации". Однако, игнорируя его, они стали активно поддерживать разработку проекта Закона "О праве на доступ к информации". Замечу при этом: нормы этого проекта в малой степени ориентированы на интересы СМИ, поскольку их действие распространяется лишь "на отношения, связанные с доступом к информации, содержащейся в официальных документах" и поскольку они устанавливают, что ответ на запрос информации должен быть дан "в возможно короткий срок, но не позднее, чем через тридцать дней после дня получения запроса".

В проекте Закона "О праве на доступ к информации" в части, касающейся финансирования мер по его реализации, то есть в конечном итоге определяющей успех, делается шаг назад по сравнению с действующим Законом "Об информации, информатизации и защите информации" (хотя и он в этой части далек до совершенства). В последнем предусматривается, что деятельность органов государственной власти по формированию и использованию информационных

ресурсов финансируется из федерального бюджета (бюджетов субъектов РФ) по статье расходов "Информационное обеспечение", причем с учетом того, что обычно пользователь оплачивает полностью или частично прямые расходы по подготовке ответа на его запрос. То, что такой статьи в бюджетах не бывает – проблема не качества закона, а исполнительской дисциплины правительства и верности парламента законодательству. Согласно действующему закону, предполагается, что правительство, представляя бюджет парламенту, предусматривает в нем указанную статью. Кроме того, как это отмечалось выше, на правительство возлагается обязанность устанавливать перечни информационных услуг, не оплачиваемых пользователем или оплачиваемых частично.

Разумеется, при остром финансовом дефиците, испытываемом страной, трудно рассчитывать на выделение достаточных средств. Но в том-то и смысл закона в рассматриваемой части, что он наталкивает правительство на обоснование размера ассигнований путем сопоставления возможностей бюджета, пусть малых, с одной стороны, и необходимых затрат для достижения определенного уровня параметров информационных ресурсов, с другой, в конце концов на выработку решений с учетом социального фактора. Кое-кому такой подход покажется нереальным: ведь мы привыкли к принятию на высших уровнях управления решений, называемых политическими только по той причине, что они вырабатываются без каких-либо экономических обоснований. Это наблюдается и в области законотворчества.

Что же предлагает в "финансовом" аспекте проект Закона "О праве на доступ к информации"? Пунктом 4 статьи 15 предусматривается, что порядок возмещения государственным органам и организациям расходов, связанных с представлением информации, устанавливается правительством (статья в бюджете исключается). Что касается оплаты информационных услуг, то ее порядок определяется правилами, которые устанавливают руководители органов и организаций, "выполняющих" запросы; теми же руководителями устанавливается перечень категорий лиц, которым информация предоставляется на бесплатной основе (вот где проявит себя произвол чиновника!).

Справедливо признать, что проект Закона "О праве на доступ к информации" содержит ряд норм, конкретизирующих обязанности держателей документов, права пользователя, требования к запросу, форме ответа, имеющих прямое действие; предусматривает (правда, в весьма общем виде) использование библиотек и телекоммуникационных сетей. Но ведь на все это должна быть направлена разработка законопроекта об изменениях и дополнениях к Закону "Об информации, информатизации и защите информации".

В свете изложенного представляется абсурдным рассмотрение проекта Закона "О праве на доступ к информации" вне контекста всего законодательства и прежде всего вне связи с судьбой Закона "Об информации, информатизации и защите информации" и Закона "О СМИ" (кстати, полагаю: информация, обозначаемая в действующем Законе "Об информации..." и в проекте Закона "О праве на доступ к информации" как такая, доступ к которой не может быть ограничен, на самом деле подлежит обязательному распространению через СМИ, и это должно быть закреплено в соответствующих нормах).

Создается впечатление, что организация разработки и обсуждения проекта Закона "О праве на доступ к информации" не имеет своей основной целью совершенствование информационного законодательства.