

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

КРУГЛЫЙ СТОЛ

"ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ КАК ПРЕДМЕТ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА"

Мargarита Петросян,
научный сотрудник Института США и Канады РАН

В проекте закона необходимо более тщательно прописать механизмы доступа к информации

Честно говоря, меня озадачила сама постановка вопроса о том, нужен ли закон о доступе к информации; мне казалось, что этот этап мы уже прошли и необходимость такого закона очевидна. Но вот г-н Колчинский очень решительно заявил, что такой закон не нужен и что его принятие, ухудшит правовую ситуацию, поскольку вполне достаточно действующего Закона "Об информации, информатизации и защите информации". Думаю, что такое отношение г-на Колчинского к названному закону сродни тем чувствам, которые испытывают родители по отношению к своему детищу, пусть даже неумному и некрасивому; иного объяснения подобрать не могу. В этом законе действительно есть несколько норм, вполне правильных по своей идее, но столь же вполне абстрактных и не подкрепленных сколько-нибудь действенными гарантиями. Кроме того, они плавают в контексте закона, как в безвоздушном пространстве, поскольку положенная в его основу концепция – проприетарная (имущественная) концепция информации – делает их нереализуемыми. Что же касается заявлений г-на Колчинского относительно ухудшения правовой ситуации, то пусть он оставит риторику политикам. Сказать – не значит доказать. Он не привел ни одного аргумента в обоснование этого тезиса. Интересно было бы узнать также, какой смысл он вкладывает в само понятие "правовая ситуация".

Второе. Расходы на реализацию закона. Здесь говорилось о безумных суммах – миллионах, миллиардах, которые для этого потребуются. Разумеется, без расходов, и немалых, не обойтись. Но вот тут выступал представитель Министерства юстиции, который живописал, как он занимается компьютеризацией судопроизводства. С увлечением, достойным одного из мудрецов с острова Лапута, когда-то описанных в свифтовском "Гулливере", он рассказывал о том, что скоро организация судебного процесса усовершенствуется настолько, что адвокат сможет в нем участвовать, даже если в это время он отдыхает на Кипре. Вероятно, у Минюста нет более насущных проблем, связанных с состоянием нашей юстиции. Надо полагать, что подобные научно-фантастические изыскания стоят денег. Почему бы не спуститься с небес и не пустить эти деньги если не на реализацию обсуждаемого нами закона, то хотя бы на то, чтобы произвести грамотный расчет того, в какую сумму обойдется такая реализация? Во всяком случае, деньги были бы потрачены с толком.

Осмелюсь утверждать, что далеко не всегда предоставление информации связано с большими расходами. Недавно я попала в муниципальную жилищную контору. Обшарпанное помещение, поломанные стулья, толпа народу. А у стены стоит что-то вроде конторки, на ней лежит большая папка или книга, прикрепленная металлическими скобами (чтобы не украли). Каждый лист вправлен в прозрачный пластик. Оказалось, что это собрание нормативных актов по жилищному регулированию, от федеральных до московских. Листай и смотри. Вот вам конкретный механизм доступа к правовой информации. Мы говорим об Интернете, серверах и прочих штуках. А вы встаньте на место Ивана Петровича из села Горюхина, который компьютер в глаза не видел. И не только он, но и в беседе местном тоже толком не

знают, что такое компьютер и на какие кнопки нажимать. Такая ситуация достойна сожаления, но в каком-то смысле удешевляет доступ применительно к некоторым видам информации. Просто следует обязать государственные органы обеспечить, хотя бы тем примитивным способом, который я только что описала, доступ к документам, относящимся к сфере их компетенции.

Вероятно, вы знаете, что у нас пишутся и рассылаются, причем во все инстанции без разбора, миллионы жалоб и обращений. При каждом государственном органе есть специальное подразделение, обязанное их рассматривать. Когда люди будут информированы о своих правах, а также о том, куда именно они должны обращаться по интересующему их вопросу, этот поток несколько сократится, поскольку довольно большое число подобных писем вызвано неинформированностью населения. Поверьте, я говорю об этом не понаслышке. А ведь на пересылку таких писем из одной инстанции в другую, на ответы, даже если это не ответы по существу, а просто отписки, уходят и деньги, и время. Таким образом, если сбалансировать расходы на реализацию закона и те иррациональные издержки, которые несет общество в ситуации информационной недостаточности в сфере государственного управления, сумма таких расходов будет меньше, чем кажется на первый взгляд.

Третье. Кое-что по вопросу о механизмах. На мой взгляд, необходимо включить в закон норму, обязывающую муниципальные органы и органы субъектов федерации раз в квартал публиковать в местных газетах отчет, построенный по определенной схеме, о том, как расходуются бюджетные средства. Или сведения, относящиеся к состоянию окружающей среды. Но все это не в форме свободного рассказа, а конкретно по рубрикам, по источникам и т.д.

Вероятно, то, о чем я говорю, звучало бы убедительнее, если бы исходило не от правоведа, а от экономиста или системщика, а тем более опиралось бы на соответствующее исследование. Но что делать – "за отсутствием гербовой пишем на простой". Говорят, что законы должны писать юристы; это своего рода трюизм. Писать – да. Юрист должен обеспечить, чтобы закон был внутренне не противоречив, не допускал неоднозначного толкования, не оставлял лазеек для произвола, был четким и понятным. Но разработка закона не сводится к его написанию. Закон призван регулировать ту или иную область общественных отношений. Образно говоря, это зерно, которое бросают в землю и ждут от него урожая. Попробуйте угадать, принесет оно урожай или нет, если вы не знаете, в какую почву оно упадет. И потому главный недостаток наших законов, причем чаще всего законов либеральных, или прогрессивных, словом, принятых с самыми благими намерениями, – это их умозрительность. В США принятию Закона "О неприкосновенности частной жизни", который регулирует защиту персональных данных в сфере государственного управления, предшествовало исследование, охватившее несколько десятков государственных и негосударственных структур, по результатам которого был написан пятисотстраничный отчет и выработан так называемый свод добросовестной информационной практики, положенный в основу этого закона. В Великобритании, где к настоящему времени подготовлен, но пока не принят Закон "О доступе к информации", в течение нескольких лет действовал кодекс профессионального поведения для государственных структур. (Между прочим, я рекомендую разработчикам присмотреться к этому законопроекту; там есть интересные решения некоторых проблем, которые встают и перед нами.) Мы же действуем "методом тыка", а потом сокрушаемся о том, что законы плохо работают.

Если говорить о законопроекте, который мы обсуждаем, то, сравнивая его с первоначальным вариантом, я с удовлетворением отмечаю, что он перестал быть бесплотным духом, благим пожеланием и, так сказать, материализовался. Тем не менее, у меня есть достаточно конкретные замечания, о которых я не буду сейчас

говорить за отсутствием времени. Хочу отметить лишь один момент: акцент должен быть перенесен с права на доступ к информации на обязанности соответствующих структур по предоставлению такого доступа.