

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Иосиф Дзялошинский,
президент Правозащитного фонда
"Комиссия по свободе доступа к информации"

Простота и легкость получения гражданами страны необходимой и интересующей их общественно значимой информации является самым надежным индикатором цивилизованности и открытости государственного устройства страны. Вступая в Совет Европы, Россия обязалась реализовать на своей территории европейские стандарты открытости официальной информации. Однако до настоящего времени практически ничего в этой области не сделано. Несмотря на неоднократно высказывавшееся Президентом РФ стремление обеспечить информационную открытость государственных учреждений, получение социально значимой информации по-прежнему чрезвычайно затруднено. Даже журналисты, имеющие особые права на получение информации, часто сталкиваются с практикой немотивированного отказа в предоставлении информации.

Что касается рядовых граждан, то практически единственной возможностью получить информацию для них является потребление СМИ. Между тем, ни для кого не секрет, что многие средства массовой информации не только ангажированы теми или иными политическими, финансовыми, а иногда и криминальными структурами, но и просто находятся у них на содержании. Ряд средств массовой информации, включая весьма авторитетные, участвуют в осуществлении информационно-пропагандистских кампаний, направленных на манипулирование поведением населения. Особенно ярко это проявляется в периоды избирательных кампаний.

Различные правозащитные организации (Фонд защиты гласности, Центр "Право и СМИ", ПФ "КСДИ" и некоторые другие) ведут мониторинг нарушений прав журналистов и граждан на информацию, пытаются имеющимися в их распоряжении средствами повлиять на ситуацию. Кое-что удается, но добиться радикального изменения ситуации все равно невозможно до тех пор, пока право на доступ к информации рядовых граждан не обретет в России четких законодательных гарантий.

Годы работы Правозащитного фонда "Комиссия по свободе доступа к информации" показали, что одним из основных препятствий на пути реализации права граждан на информацию является отсутствие специального закона "О праве на доступ к информации". В силу ряда причин, анализ которых требует отдельного разговора, ни владельцы информационных ресурсов, ни судьи не испытывают ни малейшего почтения к Конституции РФ, а также подписанным Россией и действующим на ее территории международным актам и конвенциям прямого действия и в ответ на требование предоставить информацию ссылаются на отсутствие специальных нормативных актов.

Следует отметить, что практика других стран также свидетельствует о том, что принятие специальных законов о доступе к информации существенно улучшает ситуацию в этой сфере. Об этом говорит опыт Австралии (Freedom of Information Act, 1982), Австрии (Act 15.05.87. Вступил в силу с 01.01.88 г.), Бельгии (Act on the Openness of Administration. Принят 11.04.94 г. Вступил в силу 01.07.94 г.), Венгрии (Act No.LXIII of 1992 on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest. Принят Венгерским парламентом 27.10.92 г.), Италии (Act of 8 June 1990, No. 142/90

Ordinamento delle autonomie locali; Act of 7 August 1990, No. 241/90), Канады (Access to Information Act, 1983), Нидерландов (Act on Public Access to Information, Staatsblad, 1991), Норвегии (Act on Public Access to Documents, 1970), США (The Federal Freedom of Information Act, 20.06.66 г.; The Federal Privacy Act; The Federal Sunshine Act, 13.09.76 г.), и других стран.

Попытка разработать и провести через Государственную Думу РФ Федеральный закон "О праве на информацию" была предпринята и в России. На одном из первых заседаний Комиссии по свободе доступа к информации прозвучало сообщение о том, что группа экспертов Судебной палаты по информационным спорам и Минюста РФ разрабатывает законопроект "О праве на информацию". Затем КСДИ провела свою первую научно–практическую конференцию (никто тогда не предполагал, что она окажется не последней), на которой обсуждался этот законопроект. Были сформулированы замечания и предложения по его совершенствованию и кто–то, по–моему, Юрий Михайлович Нестеров, сказал, что к середине 1996 года закон непременно примут и тогда проблема доступа к информации будет решаться значительно проще. Увы!

Первое чтение этот законопроект прошел лишь 3 сентября 1997 года, Коренной недостаток редакции закона в его первом чтении – практически полное отсутствие механизма реализации его норм. (См. оценку этого проекта экспертом из США г–жой Терезой Амато в бюллетене КСДИ "Право знать" N 3–4, май 1997 г., а также другие публикации КСДИ). Затем, в связи с болезнью и кончиной председателя Судебной палаты по информационным спорам профессора Венгерова работа над законопроектом на некоторое время была прекращена. Сейчас этот законопроект (получивший новое название "О праве на доступ к информации") силами рабочей группы Комитета по информационной политике и связи Государственной Думы РФ под руководством депутата Ю.М. Нестерова (фракция "Яблоко") готовится ко второму чтению. В настоящее время есть еще возможность подготовить пакет поправок, принятие которых сможет сделать этот закон более работоспособным. И главное – вложить в этот закон механизм реализации его норм.

Принятие российским парламентом этого закона, призванного впервые комплексно и достаточно эффективно решить задачу нормативного закрепления режима информационной открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, является чрезвычайно непростым делом. Уже сейчас со стороны исполнительной власти, то есть именно тех структур, чью деятельность закон предполагает сделать общественно открытой, предпринимаются определенные действия, имеющие целью либо вообще не допустить принятия этого закона, либо максимально выхолостить его реальное юридическое содержание, сведя его к набору декларативных пожеланий.

Поэтому есть настоятельная потребность поддержать тех, кто работает над созданием современного, отвечающего мировым стандартам нормативного акта, аккумулирующего в себе все лучшее, что уже разработано в этой области.

С этой целью ПФ "КСДИ" решил осуществить ряд мероприятий, направленных на инициирование активного общественного обсуждения как содержания этого законопроекта, так и хода работы над ним. В числе этих мероприятий:

– публикация в бюллетене "Право знать" и других изданиях, а также размещение в Интернете материалов, посвященных состоянию нормативной базы, регламентирующей доступ граждан к информации;

– перевод на русский язык и публикация последних по времени принятия и/или

модернизации законодательных актов, регулирующих соответствующие общественные отношения: Канады (1983 г.), Швейцарии (1993 г.), Бельгии (1994 г.), Греции (1997 г.), Ирландии (1998 г.), Великобритании (1999 г.);

– привлечение зарубежных экспертов для оценки разных версий законопроекта;

– проведение научно–практической конференции "Право знать. Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации";

– издание на русском языке одноименной книги.

Эта книга как раз и представляет собой один из результатов акции, предпринятой ПФ "КСДИ".

С предыдущими книгами, выпущенными ПФ "КСДИ", ее объединяет то, что она, как и другие наши ежегодники, посвящена проблемам доступа к информации, то есть реализации одного из фундаментальных прав человека – права на информированность, права знать. Но у нее есть существенное отличие. Если все наши прошлые книги пытались охватить различные аспекты этой проблематики, то эта книга монотематическая – она полностью посвящена анализу российского и мирового опыта правового регулирования доступа граждан к правительственной информации.

Основу книги составили выступления участников научно–практической конференции.

Выступления сгруппированы в соответствии с программой конференции, в рамках которой были проведены три Круглых стола. На первом Круглом столе обсуждался международный опыт правового решения проблем, связанных с доступом к информации. В рамках второго Круглого стола выступили российские юристы, как те, кто готовил новую версию закона "О праве на доступ к информации", так и те, кто оппонировал этой версии.

В работе третьего Круглого стола принимали участие люди, которые каждый день вынуждены на практике решать проблемы, связанные с доступом граждан к информации.

Мы надеемся, что материалы этой книги будут внимательно изучены депутатами российского парламента и всеми, от кого зависит совершенствование информационного законодательства России.

Что касается обсуждавшегося на конференции закона "О праве на доступ к информации", то его принятие будет означать, что Россия действительно начинает реализовывать хотя бы минимальные стандарты информационной открытости власти. Этот закон даст реальную возможность требовать от властей информацию и судиться с властями по поводу непредоставления интересующих граждан сведений.

Благополучное завершение акции по продвижению законопроекта (который в настоящее время направлен пока лишь на обеспечение информационной открытости органов исполнительной власти), даст возможность поставить вопрос о разработке нормативных актов, обеспечивающих транспарентность (информационную прозрачность) деятельности политических партий и движений, средств массовой информации и российского бизнеса. Хотя бы на уровне стандартов, принятых в цивилизованном мире.