

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

КРУГЛЫЙ СТОЛ "ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ"

Герберт Терри,
профессор Университета штата Индиана (США)

Федеральное законодательство о доступе к информации должно обязательно подкрепляться нормативными актами субъектов Федерации

Американский Закон "О свободе информации" существует свыше 33 лет. У нас накоплен довольно большой опыт работы по этому и другим законам, обеспечивающим право граждан на информацию. Разумеется, многое меняется, в частности, упразднены многие структуры, о которых шла речь в этих законах, перестали быть секретными многие документы. Но механизм, заложенный в тех законах, о которых я говорю, действует и поныне.

Поэтому у меня есть возможность оценить предлагаемый российскими коллегами проект Федерального закона "О праве на доступ к информации" с точки зрения нашего опыта. Прежде всего, российский закон регулирует отношения в сфере электронного документооборота, чего не было в американских законах, которые создавались в то время, когда лишь немногие догадывались о близком наступлении эпохи Интернета.

Второе отличие заключается в том, что российский закон ориентирован в основном на предоставление уже готовых официальных правительственных документов, в то время как американский дает возможность получать промежуточные решения и подготовительные материалы. Объясняется это тем, что американские журналисты обычно не проявляют интереса к конечному результату. Они хотят присутствовать на самой начальной стадии развития, чтобы как-то влиять на тех, кто готовит и разрабатывает решения. Поэтому наш закон обеспечивает знакомство с документами в ходе работы над ними, в ходе их обсуждения. Я думаю, российские коллеги могли бы обратить на эту позицию свое внимание.

Третье отличие заключается в том, что американские законы создавались как логическое завершение пирамиды, образованной законами штатов. Другими словами, в каждом штате действует закон, аналогичный федеральному. В России ситуация несколько иная. Я знаю, как трудно получить информацию в местных органах власти, и не уверен, что существование только федерального закона, не опирающегося на аналогичные местные нормативные документы, решит проблему с доступом к местной информации. Особенно если речь будет идти об органах местного самоуправления.

Сегодня активно обсуждался вопрос о расходах на предоставление информации. Что касается Штатов, то у нас предоставление информации также является довольно дорогим удовольствием. Пока. Мы считаем, что по мере автоматизации информационных процессов расходы на поиск информации будут существенно снижаться. Кроме того, автоматизация позволит лучше структурировать работу. И те средства, которые будут сегодня вложены в разработку автоматизированных систем, помогут улучшить работу в государственных органах в целом, а не только в сфере доступа к информации.

В настоящий момент в Соединенных Штатах используются две формы предоставления информации – безвозмездная и платная. Если в организации берут деньги за

предоставление информации, то обычно речь идет о стоимости копий документов и о почасовой оплате за поиск информации. Если организация берет деньги за предоставление информации, она должна публиковать сведения о том, сколько стоит поиск различной информации.

Еще один вопрос связан с различием так называемых физических и юридических лиц. Американское законодательство уравнивает в правах всех субъектов – и физических, и юридических. В Америке нет особых привилегий для журналистов на получение информации, что характерно для России. Хотя многие представители прессы как раз указывают в запросе на информацию на то, что они передадут эту информацию большому числу читателей, зрителей. По этой же причине, что они по долгу своей службы запрашивают информацию для того, чтобы эту информацию распространять дальше, они настаивают на том, чтобы их освободили от платы за нее.

В отличие от многих европейских стран, в Америке разрешено публиковать информацию, которая связана с судебными процессами. Но здесь действует одно ограничение: нельзя нарушать секретность закрытого процесса и нельзя влиять на решение суда. Американский суд изучает документы, анализирует их и решает: могут ли быть эти документы обнародованы или нет. И здесь неважно, кто запрашивает информацию и какие у него полномочия. Только суд правомерен решить: подлежит эта информация опубликованию или нет.

Что касается предложенного нашему вниманию проекта российского закона, то должен сказать, что именно там, где речь идет о судебных документах, он очень расплывчатый и нечеткий.

Есть в этом проекте еще одно место, вызывающее вопросы. Речь идет о действиях субъекта, которому отказано в информации. В проекте закона перечислены основания, позволяющие отказать в предоставлении информации. В нашем законодательстве тоже есть такая статья. И это как раз та статья, которая вызывает определенные проблемы. Позвольте мне объяснить почему.

Как упоминала Хелена Ядерблом, в Швеции существуют специальные меры и специальная структура, которая позволяет правильно и легко находить ту информацию, которую граждане хотят запросить. Это прекрасно, что информация может быть структурирована таким образом, что ее легко запрашивать. Однако у меня есть сомнения, что подобного рода структуры могут быть созданы в таких огромных странах, как Россия или Америка. Ведь, чем больше и разнообразнее информационные массивы, тем сложнее их структурировать. Еще сложнее как-то структурировать систему органов и организаций, которые должны предоставлять гражданам информацию.

Поэтому наряду с разработкой статусов различной информации, определяющих уровень ее секретности, необходимо разработать и указать в законе санкции за нарушение права на информацию. В Америке разработана система штрафных санкций, и она довольно успешно функционирует. Я полагаю, что в России также необходимо ввести строгое наказание для тех, кто нарушает данный закон. Более мягкое наказание должно ожидать тех, кто предоставил неточную информацию. Я бы ввел в закон специальную статью, в которой говорилось бы о том, какой должна быть реакция тех, у кого гражданин требует информацию, и что надо делать в том случае, если эта реакция не такая, как предусмотрено в законе. В любом случае тот, к кому обращаются за информацией, должен с самого начала знать, что лучше дать эту информацию, чем скрыть ее.

А теперь я хочу просто уточнить название закона. Когда мы говорим о праве на доступ к

информации, то следует помнить, что право – это такая вещь, за которую надо бороться. Поэтому я бы в названии этого закона говорил не о праве на доступ к информации, а об обязанности соответствующих органов предоставлять информацию.

Вопрос: Может ли в США федеральная власть рекомендовать штату принять тот или иной закон? Как принимается решение на уровне штата?

Ответ: У нас такая же сложная проблема, как и в Германии. Когда федеральное правительство рекомендует сделать что-либо правительству определенного штата, тогда в действие вступает юридическая система данного штата. И бывает трудно определить, что превалирует: система штата, или система федерального закона.

Что касается информационной сферы, то сегодня политика во многих штатах фактически полностью дублирует федеральный закон. Каких-то больших противоречий нет.