

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

КРУГЛЫЙ СТОЛ

"ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ КАК ПРЕДМЕТ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА"

Ирина Тиновицкая,

ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН

Предлагаемый законопроект – первая серьезная попытка законодательного регулирования доступа к информации

Виктор Николаевич Монахов очень громко назвал меня "строителем". Строителей данного проекта много. Первые строители – это авторы начальной редакции этого проекта закона, который уже прошел первое чтение в Государственной Думе. На него было очень много замечаний. Большинство замечаний сводилось к тому, что в проекте нет механизма реализации права на информацию. И наша задача, задача второго коллектива разработчиков проекта, заключалась в основном в формировании этого механизма. Сразу скажу, что нам это в полной мере не удалось. Это мы и сами понимаем. Поэтому большинство замечаний по поводу механизма реализации права на информацию мы принимаем и учтем, обязательно используя материал, который нам обещают дать наши коллеги, за что им большое спасибо.

Я не буду пересказывать содержание проекта закона. Текст у вас есть. Остановимся на наиболее важных, на мой взгляд, замечаниях, которые были высказаны в процессе обсуждения. На прозвучавшие здесь вопросы я постараюсь ответить.

Прежде всего по поводу Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации". Там, действительно, есть нормы о доступе к информации. Это первый закон, регламентирующий отношения в информационной среде, который появился в нашей стране. И в этом его достоинство. Вместе с тем многие нормы вызывают до сих пор определенные споры и неоднозначное толкование. Я категорически не согласна с тем, что одного этого закона достаточно для урегулирования отношений, связанных с реализацией права на доступ к информации. В нем нет того, что мы называем "механизмом" реализации этого права. Это видно даже из названия соответствующих статей одного и другого законов. Каким должен быть запрос? Кто выступает в роли субъектов отношений, складывающихся в процессе реализации права на доступ к информации?

Один из сложнейших вопросов (возможно, не в полной мере разрешенных в данном проекте) – какая именно информация является объектом доступа граждан и юридических лиц? Вначале мы взяли за основу общепринятую формулировку Конституции РФ – "информация, затрагивающая права и свободы граждан, представляющая общественный интерес". Кто вправе решать, что затрагивает мои интересы, а что нет. Гражданин придет в префектуру и запросит информацию о том, какую трубу прокладывают под его окном? Зачем она и кто будет этим заниматься? А ему скажут: "Это не затрагивает ваши личные интересы". Кто будет это определять? Не менее аморфно и понятие "Общественный интерес".

Здесь возникал вопрос о разделении информации на информацию публичного характера и частного характера. Дать четкое разграничение в тексте закона было бы, наверное, неплохо. Но у нас это не получилось именно потому, что трудно сказать, кто может определить, что представляет публичный интерес, а что – частный интерес. В нашем обществе гражданин, личность имеет право быть озабоченным общим государственным интересом. И где грань между моим частным и общим

государственным? Это ответ на один из прозвучавших здесь вопросов.

Теперь о терминах и определениях. Если есть закон, в котором определены какие-то термины, установлены общие нормы, можем ли мы в другом законе повторять эти нормы, термины и определения? Я считаю, что, исходя из общих положений теории права, – да, можем. Мы можем сослаться, можем не сослаться. Но мы не имеем права вводить нормы, противоречащие этому закону. И если нам укажут хотя бы одну норму нашего проекта, которая противоречит закону, мы это противоречие устраним. А повторить общие нормы и постараться их развить – мы имеем право. И такой закон в этом плане нужен.

Теперь по вопросу о "формировании информационных ресурсов". Я не понимаю, почему, говоря о праве доступа на информацию, о праве искать и получать информацию гражданина или юридического лица, мы должны расписывать порядок формирования информационных ресурсов. То же самое относится и к необходимости осветить в проекте вопрос о собственности на эти ресурсы. Гражданина или представителя юридического лица, реализующего свое право на доступ к информации, не должен интересовать вопрос о том, кто пользуется правом собственности на эту информацию.

Вот наша принципиальная позиция. Мы исходили из того, что сегодня гражданин не имеет реальной возможности получить информацию, которая ему нужна. Мы записали туда очень скользкую, конечно, формулировку, позаимствованную, кстати, из закона, по-моему, ФРГ: лицо, обратившееся за информацией, не обязано обосновывать необходимость получения этой информации. Мы взяли это положение за основу. Но к чему мы пришли? Мы, к сожалению, не можем обезопасить все государственные органы и организации от шквала запросов, которые могут сыпаться на них от людей–склочников, от психически больных людей или просто тех, кто забрасывает чиновников запросами "от нечего делать".

Теперь я хочу остановиться на некоторых критических замечаниях, которые показались мне наиболее важными.

Было высказано опасение, что реализация этого закона потребует огромных финансовых вложений. Я с удовольствием выслушала по этому поводу высказывание нашей коллеги из Швеции, которая сказала, что не надо об этом думать. Конечно, в разных странах к этому вопросу разный подход. У нас реализация конституционного права граждан неизбежно требует определенных вложений. Ну и что? Если мы будем на этом экономить, то ни один закон, касающийся прав граждан, у нас не будет принят, потому что на все нужны деньги. Пускай те министерства и ведомства, которые этот закон обяжет предоставлять информацию, пересмотрят свои средства и финансовые приоритеты. Правительство пускай подумает об этом тоже. Следует учесть также, что применение данного закона не даст возможность взыскивать плату за информацию, которая должна быть предоставлена бесплатно.

Замечания по поводу архивного законодательства правильные. У нас совершенно случайно выпала отсылка к архивному законодательству. Конечно, все, что сдано в архив, регламентируется законодательством об архивных фондах.

Что касается названия закона. Мы же оговорили, что мы берем из конституционной статьи только две позиции: право искать и получать. И мы определили здесь понятие термина "право на доступ к информации". Мы сознательно ограничили это понятие.

Теперь к вопросу об организации деятельности по обеспечению доступа к информации. Зная нашу родную отечественную действительность, мы прекрасно понимаем, что сегодня ни одного гражданина в "высокое" ведомство на порог не пустят без

специального разрешения. Меня в свое время не пустили в свое родное Министерство юстиции потому, что у меня был просроченный пропуск. А я должна была там выступить с докладом. Поэтому мы попытались в статье 8 и в некоторых других статьях дать какую-то модель организации реального доступа к информации (хотя, может быть, это и слишком мелко для закона). В каждом ведомстве должна быть специальная служба, занимающаяся обеспечением информацией. Эти функции должны быть возложены на определенного чиновника, на какое-то должностное лицо. Самое главное – эта функция должна быть четко зафиксирована в положении об этой организации. Поэтому мы более подробно расписали порядок запроса и ответа на него. Также более подробно попытались установить порядок отказа в предоставлении информации и т. д. Конечно, не все получилось удачно.

С какими трудностями мы еще столкнулись? Дело в том, что у нас нет практики реализации подобных законодательных норм. Тут говорилось о том, что в Америке было проведено обследование количества запросов на получение информации и их содержание. Предположим, что закон этот будет принят. Мы его постараемся улучшить. И я не исключаю, что на первых порах мало кто из граждан обратится за получением нужной информации.

Данный законопроект – это первый опыт законодательного регулирования отношений, связанных с реализацией права на информацию. Я надеюсь, что, кроме всего прочего, он внесет свою лепту в становление правовой культуры нашего общества и его граждан.