

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

КРУГЛЫЙ СТОЛ

"ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ КАК ПРЕДМЕТ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА"

Елена Волчинская,
консультант Аппарата Государственной Думы РФ

Давайте сделаем первый шаг

Здесь поднимался вопрос о санкциях. Конечно, хорошо бы, чтобы все было сопряжено с определенными санкциями. Но санкции, в соответствии с нашей практикой правотворчества, не содержатся в законе. Есть нормы Уголовного кодекса. Мы включили такую норму, дали предложение в новую версию КОАП. Может быть, будут еще более развитые нормы. Может быть, мы усилим какую-то ответственность. Но это следующий этап. После того, как закон принимается хотя бы во втором чтении, мы приступаем к разработке соответствующих предложений по изменению, уточнению, дополнению кодексов, которые устанавливают ответственность.

Ограничения на субъекты. Как говорили мои коллеги, мы начали с формулы: все обязаны всем. И поняли, что ничего из этого не выйдет. Не выйдет просто даже по процедурным, по политическим причинам. Такой закон никогда не будет принят. Мы должны сделать хотя бы ядро, на которое мы потом будем наращивать эти отношения. Это наша реальность. Если мы сделаем закон, который затрагивает очень много интересов, он не будет принят никогда. И мы не получим даже столько, сколько мы хотим получить. Здесь возможности для расширения есть.

Видите, мы сделали отсылку к пока не существующему законодательству, прекрасно понимая, что есть проблема обмена информацией между органами власти на горизонтальном уровне, особенно в регионах. Такая проблема действительно есть, ну и что делать? Не можем мы все решить здесь. Не можем. Не должны даже решать. Давайте сделаем хоть что-то, сделаем первый шаг. И когда мы уже одну ногу поставили, нам приставить другую ногу будет легче.

Дальше. Соотношение с Законом "Об информации, информатизации и защите информации". Я тоже не считаю, что есть противоречие. Более того, наши концептуальные принципы полностью совпадают.

Еще один вопрос – разделение форм предоставления информации на обязательное и предоставление по запросу. Мы считаем, что это все равно вопросы доступа. Тем более, что уже существует целый ряд законов, выделяющих эту самую активную часть: "О безопасности", "О занятости", "О недрах", "О воинской службе", "О санитарном эпидемиологическом благополучии населения", "Об охране окружающей среды", "О реабилитации жертв политических репрессий" и т.д. Они предписывают органам власти предоставлять информацию в обязательном порядке. Предположим, о занятости: о том, какие существуют вакансии на данной территории для тех, кто готов эти вакансии занять. Но дело в том, что для всех этих законов отсутствует механизм реализации. Получается сплошная декларативная норма. Они не создают такого механизма. И никакой другой закон такого механизма не создает. Следовательно, мы тоже должны об этом думать. А потом, какая разница: я запрашиваю информацию или не запрашиваю, но мне ее регулярно сообщают (в том числе о состоянии окружающей среды). Это все равно реализуется мое конституционное право знать эту информацию.

На нашей конференции четко проявились два подхода. Сторонники одного предлагают:

"Давайте исключим все нормы, которые связаны с ограничением права на доступ к информации". Сторонники другого подхода говорят: "Давайте все определим, чтобы было все понятно, на каком основании и почему мы ограничиваем доступ к информации". Должна сказать, что я в рабочей группе занимала как раз вторую позицию и пыталась провести эту линию. Мне казалось, что если закон устанавливает право и формы реализации этого права, то он должен устанавливать исчерпывающий список ограничений, чтобы ни у кого не появлялось желание расширить этот список. Но мне эту позицию отстаивать не удалось. Большинство группы посчитало, что это все-таки несколько инородный объект в теле данного закона. И поэтому здесь осталось немного норм. А было и определение всех видов тайн, и ограниченное количество этих тайн, чтобы не было желания создавать новые тайны. И общие принципы введения в законах ограничения доступа. По-видимому, все это придется делать в каком-то другом законе. Может быть, это будет так называемый закон "О конфиденциальности". Но делать это придется. Иначе этот процесс введения новых тайн и, следовательно, ограничения права на доступ к информации, никогда не прекратится.

И последнее. Я провела эксперимент. И как простая кухарка, которая хочет управлять государством (по Ленину), как простой российский гражданин я решила посмотреть: какую информацию я могу получить от органов власти, используя Интернет. (Хотя я не простой российский гражданин. Потому что каждый российский гражданин не может иметь доступа в Интернет. Именно поэтому в законе предложены немного другие механизмы реализации права на доступ к информации.) В ходе эксперимента выяснилось, что для того, чтобы иметь доступ к информации, ее надо создать. На тех сайтах (а их совсем немного), которые я видела в Интернете, информации, которая касается нас с вами, очень мало. Это информация о них. Они рассказывают о себе. А вы хотите – слушайте, хотите – не слушайте. А узнать что-то конкретное, например, о состоянии окружающей среды невозможно. На сайте Министерства окружающей среды доклады о состоянии окружающей среды 1994 года рождения. Это что, доступ к информации?

В этом смысле, конечно же, задача базового Закона "Об информации, информатизации и защите информации" была в том, чтобы создать то, что потом будет открыто обществу. Закон эту задачу не выполнил. И мы ее тоже не выполняем.

И по поводу тех огромных средств, которые потребуются для реализации закона. Это преувеличение. Начнем с того, что систему, о которой говорил г-н Морозов, государство создавало 20 лет на бюджетные деньги. Кроме того, я была свидетелем крупного скандала, когда сотрудники отделов юстиции регионов сказали, за какие большие деньги они покупают эту систему. Поэтому про бесплатный доступ, который бывает только в мышеловке, не надо нам рассказывать. Надо иметь в виду, что все министерства сейчас не работают с бумагой. Все создают, по крайней мере внутри себя, на уровне документооборота базы данных. Вопрос в том, насколько они доступны простому человеку. А вот тут мы должны министерства стимулировать. И поскольку сейчас министерства не обязаны предоставлять эту информацию, не обязаны делать эти базы открытыми (хотя бы в какой-то части через Интернет), мы устанавливаем в законе эту обязанность. И в этом смысле мы правы.

И последнее. Я очень рассчитывала, что здесь будет более серьезное обсуждение вопроса о том, каким должен быть механизм доступа. Но об этом никто не говорил. А ведь это очень большая проблема. Понятно, что мы не можем идти в министерство. Мы слишком разбросаны, государство большое. Это, извините, не Швеция. Делать письменные запросы? У людей иногда нет денег даже на письма. Значит, какая возможность? Только одна – государство должно прийти к гражданину, а не он должен идти к государству. А прийти к гражданину оно может на его территорию. Значит – в органы местного самоуправления, в библиотеки. И так далее. Закон и предусматривает

развитие именно такой системы. А на уровне законов субъектов Федерации можно определить конкретные пункты, места, предприятия, которые обязаны (не имеют право, а обязаны) эту деятельность вести.

И еще хочу сказать про фальсификацию. Сейчас "НТЦ система" (ФАПСИ) ставит в центральных библиотеках городов России базу правовой информации. Реализуется ли таким образом доступ к информации? Убеждена, что нет. Один из членов нашей рабочей группы в библиотеке им. Ленина по этой системе с помощью специалиста этой системы попытался найти Закон "О прокуратуре". Закон не был найден. На что специалист сказал, что такого закона, следовательно, нет. Я, сидя в Государственной Думе, имея доступ к этой системе, стала искать по названию Закон "О средствах массовой информации". Закон не был найден. Наверное, его тоже нет.

Следовательно, те системы, которые сейчас, как считается, обеспечивают наше право доступа к информации, на самом деле обеспечить доступ не могут. Потому что неподготовленный человек не способен что-то найти в этой системе. И, следовательно, если этой программой государство будет прикрываться, доказывая, что реализует наше право на доступ к информации, мы все должны отдавать себе отчет в том, что это фальсификация этого права.