

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

КРУГЛЫЙ СТОЛ "ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: СИТУАЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ"

Игорь Яковенко,
генеральный секретарь Союза журналистов РФ

Первая необходимость – оживить мертвые статьи уже существующих законов

Пока Владимир Николаевич Лопатин не ушел, я хочу высказать несколько замечаний. Прежде всего речь идет о проблеме служебной тайны. У Гегеля есть хорошее определение хитрости разума, когда человек или люди чего-то собираются достичь, а достигают чего-то прямо противоположного. Потому что как только Закон "О служебной тайне" будет внесен, он сразу же станет инструментом полного закрытия всякой информации от граждан и от средств массовой информации.

Проблема здесь заключается в том, что когда вы отделяете служебную тайну от государственной, то вы чиновника превращаете в субъект каких-то отдельных интересов. Вот есть государство, есть общество, есть личность, которые являются носителями тайны и носителями интереса. И есть еще чиновник, как носитель каких-то интересов, который может определять: что тайна, а что нет. Это очень опасная вещь. Я понимаю, что вы этого не хотите. Я понимаю, что вы хотите другого. Очень хорошо понимаю, что вы хотите сделать так, чтобы чиновник, которому в силу его профессиональных служебных обязанностей доверена какая-то тайна, не мог ее разглашать. Ваше желание понятно. Поэтому я не стал с вами спорить. Но это проблема. Это возврат ДСП. Это уже сейчас есть. Потому что даже при нынешних условиях мы прекрасно знаем, что нынешний закон "О государственной тайне" по сути дела позволяет огромному количеству чиновников под видом защиты государственных интересов засекречивать именно служебную информацию, которая должна быть открыта.

Я думаю, что все-таки есть техническая и юридическая возможность перенести вопросы хранения чужой тайны людьми, которые начинают владеть ею в силу своей должности, в разряд профессиональной тайны. Такая возможность есть. И в законодательстве очень многих стран она реализована.

В своем выступлении я хотел бы перевести разговор из плоскости юридической и нормотворческой в плоскость реальных, практических отношений в информационной сфере. Потому что опыт показывает, что многочисленные проработки законов, построение каких-то юридических схем очень мало зацепляются с реальностью, с реальными отношениями, которые существуют в жизни. И реально, конечно, подавляющее большинство граждан не вступают в те отношения с государством, которые регулируются правом на доступ и т.д. В основном все-таки основным каналом, через который идет информационный поток, являются средства массовой информации. Именно они доставляют до граждан жизненно необходимую информацию о деятельности государства.

И здесь есть целый ряд серьезных вещей, которые в законах более или менее прописаны, но в жизни не обеспечены. Я думаю, что в общем у нас довольно неплохое законодательство. И если сравнить российский Закон "О СМИ" с законами других стран, которые принято считать весьма прогрессивными, то окажется, что наш закон значительно прогрессивнее, чем законодательства тех стран. Например, у нас неплохо прописаны 38, 39, 40 статьи закона "О средствах массовой информации". Пользуясь

присутствием г-на Энтина, я хочу сделать ему комплимент и одновременно упрекнуть. Я понимаю, что вы, конечно, находились в трудных условиях, на вас давили со всех сторон. Но было бы здорово, если бы вы напрямую написали, какой все-таки срок существует для ответа на запросы в средствах массовой информации, а не прятали это в статье 40 так, что у органа власти теоретически существует возможность каким-то образом оспорить этот семидневный срок. Я слышал тысячу раз, что напрямую это не проходило и поэтому пришлось это запрянуть в статью 40 Закона "О СМИ". Хотя это вопрос уже политической воли. Я не знаю, как с этим сейчас быть. Но, тем не менее, в законе вы это прописали и спасибо вам большое.

Должен сказать, что на практике эти три статьи практически не действуют. И не действуют не потому, что они плохо написаны. Они написаны удовлетворительно. Они не действуют по той простой причине, что вообще у нас законы существуют сами по себе, традиции сами по себе. И в результате возникает несколько проблем.

Во-первых, средства массовой информации не умеют пользоваться законами. Причем, не только своими правами на информацию, но и другими статьями законов.

Во-вторых, органы власти тоже ничего не знают об этих законах.

Таковы традиции, такова реальная правовая и политическая культура.

Мы считаем, что должно быть предпринято какое-то усилие, направленное на то, чтобы задействовать эти мертвые статьи закона.

Сейчас здесь присутствует ряд коллег, принимающих участие в широкомасштабном проекте, который называется "Общественная экспертиза". Мы убеждены в том, что в России (если говорить о реальных отношениях, а не о тех, которые прописываются в законах или законопроектах) существуют 89 разных политических режимов, для которых характерно разное отношение к правам человека, в том числе и к праву на информацию. Скажем, в Чечне (если ее все-таки считать субъектом Федерации) – один уровень прав человека. Не будем комментировать, но более или менее понятно, о чем идет речь. В Калмыкии – несколько иной, но свой, очень калмыцкий уровень реализации прав человека и калмыцкий (или, точнее сказать, илюмжиновский) вариант информационных отношений. Тоже не буду развивать эту тему: она более или менее понятна. По крайней мере, направленность этой темы понятна. В Москве – свой. Сейчас это становится тоже предметом широкого обсуждения. Здесь свой специальный вариант информационных отношений. И так далее.

Проведенное исследование позволило выявить и описать эти разные информационные режимы, которые сложились на территории нашей единой (по Конституции) страны. Выяснились очень забавные вещи. Мы направили в каждый субъект Федерации по 12 запросов разным должностным лицам. Все строго в соответствии с Законом "О средствах массовой информации" (теми статьями, о которых я сейчас говорил – 38–40) и Законом "О государственной тайне", в котором более или менее четко прописано, что нельзя засекречивать. (Точно то же самое повторено в действующем Законе "Об информации, информатизации и защите информации".) В течение семи дней на наши запросы должны быть получены ответы. Первые результаты совершенно убедительно свидетельствуют, что на большей части территории нашей родины никаких реальных отношений, которые вытекают из действующего законодательства, не существуют. Многие Субъекты Федерации никак не отреагировали на вполне официальный, с уведомлением запрос средства массовой информации о предоставлении информации. Причем, мы посылали в разные органы власти, разным должностным лицам (главе администрации, председателю Законодательного Собрания, прокурору области, начальнику УВД, руководителю местного министерства или управления

здравоохранения и образования и в целый ряд других инстанций). Могу сказать, что по Рязани – ноль, полное молчание. Уведомление о том, что наши запросы получены, есть. Никакой другой реакции нет. Прошло 7 дней, прошло 10 дней – полное молчание.

В Новгородской области реакция есть, причем ответ пришел лично от губернатора. А ведь наряду с другой информацией мы запрашивали сведения, касающиеся персональных данных. Например, сколько составляет его зарплата, включая все его приработки и т.д. Он честно написал сколько, в каком месяце. Ну, насколько честно – проверить трудно, но, судя по тому, что она превышает министерскую, – наверное, более или менее честно.

Первый вывод заключается в том, что необходимо задействовать недействующие статьи Закона "О СМИ", Закона "О государственной тайне". Мы договорились с Гильдией адвокатов, что будем пытаться доводить дело до судов. Потому что в практике взаимоотношений между властью и средством массовой информации, между гражданами и властью я не знаю прецедентов судебных дел, которые были бы возбуждены по факту утаивания информации. Причем, есть Гражданский кодекс, есть Уголовный кодекс, где есть статьи, которые предусматривают ответственность должностных лиц за подобные вещи. Статьи хорошие, но тоже бездействующие, мертвые. Поэтому пафос моего выступления заключается в том, чтобы мы все время помнили о том, что, помимо задачи ювелирной юридической проработки законодательства, есть еще чрезвычайно важная в нынешней ситуации задача задействования этого законодательства и создания системы мер по оживлению мертвых статей законов.

Еще одна тема, о которой я хотел сказать несколько слов, – это проблемы саморегулирования профессионального сообщества. Что я имею в виду? В 1992–1995 годах по стране прошла гигантская волна финансовых пирамид. По нашим данным, от них пострадали примерно 50 миллионов граждан России. Сейчас идет вторая волна, так называемые стимулирующие лотереи. Она идет не так громко, но очень интенсивно, потому что осуществляется методом "директ мейл". То есть людям звонят домой и предлагают включиться в какую-то финансовую игру с призами. Все это делается абсолютно незаконно. Нарушаются информационные права граждан. Право на информацию об условиях всех этих игр; право граждан на информацию о коммерческой состоятельности организаторов и т.д.

Средства массовой информации оказались участниками всех этих игр: и тех игр, которые ограбили примерно треть населения России, и сегодняшних. Причем, никакой ответственности по нашим законам средства массовой информации за это не несут. Между тем, законодательство западных стран предусматривает прямую ответственность средств массовой информации за дезинформацию или утаивание информации в подобных случаях. Потому что это напрямую относится к праву гражданина знать. Если, например, я на основе рекламы, размещенной в "Нью-Йорк Таймс" купил какой-то продукт и отравился, то я обращаюсь с судебным иском на эту газету. Потому что я эту газету знаю, я на нее подписываюсь, я ее покупаю и т.д. В нашей ситуации такого правоотношения не существует. Ответственность целиком возлагается на рекламодателя или рекламное агентство в зависимости от того, как юридически оформлено размещение рекламы.

Эта уже существующая в России практика, к сожалению, не дополняется мощным инструментом и институтом внутреннего саморегулирования. Например, четким положением о том, что в уставах самих средств массовой информации записывается положение о контроле за той информацией, которая поступает на страницы или на экраны данного средства массовой информации. Это проблема внутреннего саморегулирования, которая должна быть включена в целом в общую ткань реальных

отношений в информационной сфере. Этой проблемой мы сейчас начали заниматься. Состоялось первое заседание секретариата, касающееся типовых модельных уставов средств массовой информации. Первая книжка вышла по этому поводу. Я думаю, что мы и дальше будем продолжать эту работу.

Здесь много говорилось о необходимости принятия информационного кодекса. Проблема заключается в том, что информационный кодекс надо было принимать самое позднее в 1993 году. Сейчас никаких шансов на его принятие нет. Сейчас нам осталось, к сожалению, очень тяжелая кропотливая работа: латание дыр в действующем законодательстве.

Я практически ничего не говорил о законе, который является главным предметом обсуждения, потому что глубоко убежден: сейчас важнее не столько принятие новых законов, сколько обсуждение и задействование потенциала уже имеющегося законодательства. Что же касается представленного проекта, то у меня единственное пожелание: сохранить имеющуюся в этом проекте пометку о том, что этот закон не касается регулирования отношений со средствами массовой информации. Потому что любая попытка вписать какое бы то ни было дополнение в ныне действующее сложное, запутанное, противоречивое законодательство о средствах массовой информации может полностью разрушить всю систему правоотношений.

Вопросы: Вы серьезно предлагаете, чтобы средства массовой информации отвечали за то, что был продан прокисший кефир?

Ответ: Я не предлагаю. Я зарплату свою получаю как чиновник общественной организации, который стоит на страже интересов средств массовой информации. Поэтому я таких вещей предлагать не буду. Но я утверждаю, что примерно такая норма реально существует в большинстве западных стран. И это справедливо.