

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Виктор Монахов,
заместитель председателя Судебной палаты по информационным спорам при
Президенте РФ

Основным предметом размышления авторов, составителей и редакторов этой книги, а также несущей конструкцией опубликованного на ее страницах проекта Федерального закона "О праве на доступ к информации", подготовленного рабочей группой Комитета по информационной политике и связи Государственной Думы Федерального Собрания России ко второму чтению в Российском парламенте, является право народа знать.

Смысловым содержанием этой краткой формулы, уже обретшей право гражданства в мировой политико–правовой доктрине, является право любого народа знать, как именно, насколько эффективно и целесообразно различные ветви государственного древа власти, различные "слуги народа" выполняют взятые на себя перед народом обязательства и обязанности.

Политико–правовой институт "право народа знать" – часть более широкой и объемной правовой конструкции – "право на информацию". В свою очередь право на информацию – естественно–правовая по своему происхождению и статусу реакция социума на присущее любой человеческой натуре стремление познать новое и неизведанное, на желание знать, что будет и что было. Наконец, на законный интерес иметь максимально полную информацию в любой ситуации выбора.

Впрочем, почему эти желания и интересы – удел только человеческой природы? Скажем, древний и красивый миф о "провидце" Прометее, который сумел незаметно похитить для передачи людям огонь у "всевидящего" бога Юпитера, – пример значения лучшей информированности, лучшего знания обстановки и в сверхчеловеческих, божественных отношениях.

Социально–психологический аспект как права знать, так и права на информацию предполагает четкое разграничение направлений и глубины их реализации. Коротко говоря, желающих знать все обо всем не так уж и много. Зато желающих узнать побольше, скажем, о неафишируемой стороне жизни окружающих и, в особенности, людей известных – несть числа. Именно на удовлетворении такого рода желаний зиждется тиражное благополучие желтой или бульварной прессы, будь то "Бильд" в Германии, "Сан" в Великобритании или "Экспресс–газета", "Скандалы" и др. в России.

Вместе с тем старая сентенция о том, что каждый хотел бы разгадать другого, но никто не хочет быть разгаданным, остается верной и для наших дней. В этой связи задача уравнивания подчас подсознательного стремления каждого разгадать другого (а значит, побольше узнать о том, что он не хотел бы раскрывать для окружающих) и одновременно столь же сильного желания максимально сохранить конфиденциальность лично для себя чувствительной информации уже издавна являлись функцией различных правовых и морально–этических норм. Вспомним тайну исповеди, тайну усыновления (удочерения), тайну почтовых, телеграфных и иных сообщений. Или закрепленный в российском Законе "О средствах массовой информации" (ст. 50) общий запрет на "распространение сообщений и материалов, подготовленных с использованием скрытой аудио– и видеозаписи, кино– и фотосъемки".

Отсюда первый принципиальный вывод, о котором надлежит постоянно помнить: право знать, как и право на информацию, – право отнюдь не абсолютное. Оно должно иметь и имеет свои исключения и ограничения. Так всегда было, есть и, видимо, будет. Другой вопрос: какие исключения и какие ограничения, кто их устанавливает и определяет, существует ли и действует ли механизм их судебно–правовой оценки? Впрочем, об этом чуть позже, а пока хотелось бы обратить внимание читателя на очень значимую историко–политическую закономерность. Заключается она в том, что почти все революционеры периода борьбы за власть право народа знать чтут и обещают претворять в жизнь, как только они эту власть обретут. Но в действительности, как только это происходит, начинается обратный процесс. Вместо свободы информации возникают железные занавесы и не только от внешнего мира, но и внутри страны. Информация строго дозируется, фильтруется, искажается. Информационные отношения "власть – народ", как правило, утрачивают правовой характер, регулируясь усмотрением начальства.

Чтобы далеко за примерами не ходить, обратимся к практике, весьма известной в нашей стране, марксистско–ленинской революционной "школы". В 1848 году в ходе дебатов в рейнском Ландтаге по поводу обнародования протоколов сословного собрания, молодой Карл Маркс весьма романтично и поэтично характеризует один из основных механизмов и каналов реализации права народа знать – свободу печати. Он называет ее "зорким оком народного духа", "говорящими узами, соединяющими отдельную личность с государством и с целым миром", "духом государства, который доставляется в каждую хижину с меньшими издержками, чем материальное средство освещения". По его словам, свобода печати должна быть всесторонней, вездесущей, всеведущей. Два с лишним десятилетия спустя, весной 1871 года, осмысляя по горячим следам революционную практику Парижской Коммуны, он определяет как позитивный опыт коммунаров, отправивших на свалку истории "весь хлам государственных тайн".

Российский адепт и ученик Маркса — Владимир Ульянов подвергал резкой критике информационную политику правителей самодержавной России: "Правят тайком, народ не знает и не может знать, какие законы готовятся, какие войны собираются вести, какие новые налоги вводятся, каких чиновников и за что награждают, каких смещают".

В 1917 году, споря в Разливе с Зиновьевым о будущем устройстве пролетарского государства, он горячо восклицал: "Не дай бог дожить нашей партии до того, чтобы ее политика делалась в тайне, где–то наверху, келейно, – мы же умные, мы знаем всю правду, а массам будем говорить полправды, четверть, осьмушку правды".

Учитывая и закрепляя эти тезисы марксистско–ленинской доктрины открытости деятельности социалистического государства, первая программа партии большевиков выдвинула в качестве одного из своих основных принципов, своеобразного *conditio sine qua non* ("условие без которого нет") обещание установления в России в случае обретения власти "неограниченной свободы слова и печати".

Какова реальная цена этим революционно–романтическим обещаниям открытости политического процесса, свободы печати и информации мы с вами прекрасно знаем на своем горьком историческом опыте.

Одним из первых декретов Советской власти, подписанным Предсовнаркомом В. Ульяновым уже утром после октябрьского переворота 1917 года, был Декрет "О печати". Предыдущей ночью, силами Военно–революционного комитета (Н. Подвойский), деятельность основных оппозиционных новой власти петроградских изданий ("День", "Речь") была прекращена, их тираж конфискован. Декрет "О печати"

нормативно "освятил" эти акции "революционного сознания" солдат и матросов Н. Подвойского, определив свободу печати – основной программный принцип большевистской партии – в качестве "либеральной ширмы, позволяющей имущим классам невозбранно отравлять умы и вносить смуту в сознание масс".

Вместе с тем, видимо, понимая уязвимость такого излишне скорого и явного отказа от своих программных принципов, авторы Декрета пообещали в его заключительных строчках "по наступлении нормальных условий общественной жизни" установить для печати "полную свободу в пределах ответственности перед судом, согласно самому широкому и прогрессивному в этом отношении закону". Фактически же "условия общественной жизни" были таковы, что ни одному из них не довелось "жить в эту пору прекрасную". Поскольку первым в истории Российского государства законом (то есть нормативным актом, принятым парламентом) в этой сфере общественных отношений стал Закон СССР "О печати и других средствах массовой информации", принятый Верховным Советом СССР уже в наше время – 12 июня 1990 года.

Для борьбы с невозбранным отравлением умов и внесением смуты в сознание граждан Советского государства одного Декрета оказалось мало. В январе 1918 года появляется еще один, также за подписью В. Ульянова. Этим Декретом учреждается Революционный трибунал печати. Его юрисдикция – преступления и проступки, совершаемые путем использования печати. Например, такие: "сообщения...извращенных сведений о явлениях общественной жизни". Трибунал заседал в составе трех членов (прообраз будущих "троек" с более суровыми полномочиями?), с участием как обвинителя, так и защитника. В "арсенале" трибунала имелся широкий набор санкций. В том числе: штраф; выражение общественного порицания, о котором привлеченный орган печати должен был довести до всеобщего сведения способами, предписанными трибуналом; помещение на видном месте приговора или же специального опровержения; приостановление издания; конфискация имущества издания; лишение виновных в преступлениях путем печати свободы; удаление из столицы, отдельных местностей или пределов Российской Республики; лишение виновного всех или некоторых политических прав.

История этого доселе малоизвестного органа еще только ждет своего исследователя и описателя, поэтому завершу сюжет о нем лишь одной цифрой. Только в год его появления (1918 г.) в России перестало существовать 3200(!!!) периодических изданий. Слушая сладкие речи многочисленных представителей современных революционных школ, давайте не забывать эти исторические уроки.

Вернемся, однако, к теме "бэкграунда", истории развития права знать как юридической категории. Возникшая в лоне естественного права, эта категория, в силу своей содержательной специфики, не могла эффективно развиваться, не обретя надлежащего места и в системе права позитивного. Как известно, такого рода обретения осуществляются прежде всего через законодательство.

Впервые свое законодательное воплощение эта категория получила в конце XVIII века в Европе. Почему именно тогда, сказать трудно. Видимо, подействовала некая общая атмосфера тогдашней общеевропейской демократической "оттепели". В те годы умами многих монархов ведущих европейских держав (Екатерина II – в России, король Фридрих II – в Пруссии, император Иосиф II – в Австрии, король Густав III – в Швеции) овладевают идеи Просвещения. Российская государыня Екатерина II оживленно переписывается с парижскими вольнодумцами Вольтером и Дидро, которые с ее слов, провозглашают Россию того времени "самой прогрессивной страной в мире и отечеством либеральных принципов".

Один из этих принципов – принцип публичности (offentlighetsprincip), общедоступности

официальных документов органов власти и, тем самым, открытый, прозрачный для граждан характер отправления государственной и иной власти – именно в то время получил свое не просто законодательное, а конституционное закрепление. Правда, не в России, а в ее северной соседке – Швеции. В 1776 году шведский парламент – Риксдаг – принял, а король подписал конституционный Акт о свободе печати, закрепивший среди прочих своих норм и этот принцип. Король Густав III, так же как Вольтер и Дидро, был активным участником переписки с российской императрицей Екатериной II.

Шведская политическая культура того времени представляла собой причудливую смесь парламентаризма, партийной системы, свободы слова и информации. Это время в шведской истории получило выразительное название "эпоха свобод".

Информационные искорки этих свобод, возможно, именно через переписку Густава III с Екатериной II, долетели и до России. Так, своим именованным указом от 15 января 1783 года Екатерина II повелела "типографии для печатания не различать от прочих фабрик и рукоделий", что в свою очередь позволило "...каждому по собственной воле заводить оные типографии, не требуя ни от кого дозволения".

Родина идей Просвещения – Франция также внесла свой нормативно–правовой вклад в тогдашнюю европейскую модель закрепления права народа знать. Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 года содержит не только широко известную норму статьи 11 о праве каждого гражданина свободно "высказываться, писать и печатать", но также и почти неизвестные у нас нормы статей 14 и 15 о праве граждан следить за расходом собираемых налогов и требовать "отчета у каждого должностного лица по вверенной ему части управления".

Фиксируя эти исторические нормы современной модели законодательного воплощения права народа знать, не будем, однако, забывать, что ни в Швеции, ни во Франции, ни, тем более, в России закрепление определенных прав *de jure*, пусть и конституционное, отнюдь не равнозначно их полной и, главное, постоянной реализации *de facto*.

Реализация свободы информации вообще и права народа знать в частности – это отнюдь не статичное состояние, а острый и динамичный процесс. Миру известны 30–летняя и 100–летняя войны, но "война" за свободу слова и информации просто не знает конца, ибо в ней нельзя победить раз и навсегда. Участие в этом процессе сродни езде на велосипеде – чуть отпустил педали своей информационной активности, и ты уже на обочине информационной магистрали и вынужден при определении своего информационного меню довольствоваться малым, дозированным, отфильтрованным.

Опыт законодательного закрепления права народа знать, достаточно неожиданно появившийся в ряде стран Европы на закате XVIII века, затем в течение почти двух веков не был востребован практически ни одним государством Старого и Нового Света. Его рецепция приобрела актуальность уже в новейшее историческое время. Пионером этой рецепции явилась Финляндия, где в 1951 году был принят специальный закон об открытости информации, находящейся в распоряжении государственных органов.

В 1966 году Президент США Л. Джонсон подписал The Federal Freedom of Information Act – Федеральный Закон "О свободе информации".

Идейную основу этого закона, как заявил он при его подписании, составляют два основополагающих принципа:

1. Демократия функционирует наилучшим образом лишь тогда, когда народ имеет всю информацию, допустимую национальной безопасностью.
2. Никому не должно быть позволено, скрывать за ширмой секретности решения,

которые могут быть обнародованы без нанесения ущерба общественным интересам.

В 1970 году к сообществу стран, законодательно регламентирующих открытость отправления государственной власти, присоединились Норвегия и Дания, в 1978 г. – Франция и Голландия, в 1982 г. – Австралия, в 1983 г. – Канада и Новая Зеландия, в 1986 г. – Греция, в 1987 г. – Австрия, в 1990 г. – Италия (правда, лишь на местном уровне власти), в 1992 г. – Венгрия, в 1993 г. – Швейцария (тоже на местном, кантональном уровне), в 1994 г. – Бельгия, в 1997 г. – Ирландия.

Сегодня общее число государств, входящих в сообщество "открытых правлений", приближается к двадцати. С приходом к власти в 1997 году в Великобритании правительства лейбористов идея "большей открытости власти как фактора повышения ее ответственности перед народом" стала одной из главных составляющих, осуществляемых в политической сфере этой страны реформ.

В изданной в декабре 1997 года в Лондоне правительственной Белой книге "Ваше право знать: Свобода информации" отмечается, что реализация соответствующих предложений правительства, подготовившего и передавшего в парламент проект Закона "О свободе информации", впервые предоставит гражданам Соединенного Королевства, законодательно закрепленное право на доступ к официальной информации, имеющейся в ведении государственных органов. Это право, – подчеркивается в книге, – "является самым важным в зрелой демократии".

С 1996 года в качестве специального рабочего органа Руководящего комитета Совета Европы по средствам массовой коммуникации (РКСМК СЕ) осуществляется деятельность международной Группы специалистов по праву общественного доступа к информации. Главная цель этой Группы – разработка Европейской конвенции о праве на доступ к официальной информации, – первого специального международно–правового акта такого уровня в этой сфере общественных отношений. Мне очень приятно отметить, что два члена этой международной рабочей Группы – авторы нашей книги. Это ее Председатель – Хелена Ядерблом (Швеция) и российский представитель – декан факультета журналистики МГУ профессор Я.Н. Засурский.

Все перечисленное о динамике сообщества "открытых правлений" зримо демонстрирует действие общемировой тенденции демократически развитых государств законодательно обеспечивать право своих граждан знать, насколько эффективно функционируют их государственные и иные властные институты. Демократия в своем развитии опирается именно на информированного гражданина. Солнечный свет информированного общества призван повсеместно уничтожать ржавчину коррупции и плесень некомпетентности осуществления государственной и иной власти.

До принятия специальной Европейской конвенции о доступе к официальной информации российские граждане имеют возможность при защите своего права знать опираться на ряд действующих международно–правовых установлений.

Впервые легитимация этого права на международно–правовом уровне была осуществлена в статье 19 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 года. Эта норма–декларация в последующем приобрела статус обязательной к исполнению международно–правовой нормы в форме статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4.11.1950 года и в форме статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19.12.1966 года, принятого Генеральной Ассамблеей ООН. Кстати, напомню, что российский гражданин уже довольно давно (с июля 1991 года) получил право использовать, предусмотренный Факультативным протоколом к ООН–овскому Международному пакту 1966 года, международно–правовой механизм защиты своего

права искать и получать информацию независимо от государственных границ.

При этом, правда, не надо забывать, что существуют два процедурных условия реального включения этого международного механизма. Они перечислены в статье 5 Факультативного протокола и определяют, в частности, что Комитет по правам человека, учрежденный на основании части IV Международного пакта 1966 года, для рассмотрения сообщений от отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений какого-либо из прав, изложенных в Пакте, не рассматривает этих сообщений, пока не удостоверится в том, что:

а) этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;

б) данное лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты (с учетом нашего юридического "долгостроя", практически важна оговорка к условию "б": данное правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается).

Итак, российский гражданин уже с 1991 года, а не только после вступления России в Совет Европы, оснащен международным (уровня ООН) механизмом защиты своего права на доступ к информации. При этом отметим (как известно, все познается в сравнении), что, скажем, у американского гражданина соответствующие международно-правовые возможности территориально уже. Дело в том, что США не являются государством – участником Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года и, следовательно, свободны от его обязательств. Но на американском континенте действует своя Американская конвенция о правах человека, принятая Организацией Американских Государств (ОАГ) 22 ноября 1969 года. В ней есть статья 13, закрепляющая право каждого человека "искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно, в прессе, а также посредством художественных форм выражения или в любой другой форме по своему выбору".

Если же мы вернемся из Нового Света в Старый и обратимся к анализу статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, то можем почти сразу обнаружить явную укороченность (по сравнению с формулировками Конвенции ОАГ и Международного пакта ООН) формулы Европейской конвенции. В ней отсутствует право поиска информации, а имеется лишь право получения и распространения. Представляется, что по букве закона это может определенным образом ограничивать активность граждан объединенной Европы в их стремлении удовлетворять свои информационные потребности. "Получение" – это пассивная форма такого рода удовлетворения, право "искать" – гораздо более активная и, смею надеяться, более эффективная. Кстати, отмечу, что формулировка соответствующей российской конституционной нормы (ст. 29 ч. 4) пятичленна. Кроме уже упоминавшихся прав поиска, получения и распространения информации на территории Российской Федерации каждый имеет право свободно передавать и производить информацию любым законным способом.

Проект Федерального закона "О праве на доступ к информации" предполагает регулировать лишь те отношения, которые возникают в процессе реализации конституционного права каждого свободно искать и получать информацию. Отношения же в сфере передачи, производства и распространения информации, а равно в сфере получения информации журналистами и редакциями СМИ по их запросам не входят в его предмет регулирования. Мы считаем, что эти отношения должны регулироваться иными федеральными законами.

Но вернемся опять к международно–правовой базе доступа к информации. Кроме статьи 10 Европейской конвенции о правах человека и основных свободах, европейское право содержит еще ряд документов, с разной степенью юридической обязательности и с разными предметами регулирования регламентирующие отношения по доступу граждан к информации. Отметим в этом ряду прежде всего Рекомендацию Комитета Министров Совета Европы R (81) 19 странам – членам СЕ "О доступе к официальной информации, находящейся в распоряжении государственных органов". Она была принята Комитетом Министров СЕ 25 ноября 1981 года и содержит призыв к государствам – членам СЕ обеспечить каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, право получать по запросу информацию, имеющуюся у государственных органов, кроме законодательных и судебных. Из общей презумпции открытости "для каждого" такого рода информации, согласно этой рекомендации, допустимы исключения. Но только такие, которые необходимы в демократическом обществе для защиты правомерных общественных интересов (таких как обеспечение государственной безопасности, общественного порядка, экономического благосостояния страны, борьбы с преступностью, предотвращения разглашения конфиденциальной информации), а также для защиты правомерных личных интересов (защиты частной жизни, чести, достоинства и т. д.). В Рекомендации специально подчеркивается, что орган власти, отказавший в предоставлении информации, должен письменно мотивировать свой отказ в соответствии с законодательством и практикой.

Весьма значимой и актуальной для сегодняшней ситуации на российском информационном пространстве, где вершится очередной этап передела прав собственности на печатную и электронную прессу, является Рекомендация Комитета Министров Совета Европы R(94)13 от 22 ноября 1994 года "О мерах по обеспечению транспарентности (прозрачности) средств массовой информации". В ней рекомендуется правительствам государств – членов СЕ обеспечить включение в свои национальные законодательные акты, регулирующие деятельность СМИ, ряда норм, направленных на создание правового и организационного режимов открытости, прозрачности вопросов финансирования и некоторых иных сторон деятельности СМИ.

В частности, в пункте 1 Рекомендации, названном "Общественный доступ к информации о СМИ", указывается, что "общественность должна иметь возможность доступа на справедливой и непредвзятой основе к некоторым основным сведениям о СМИ. Принимая во внимание, что цель транспарентности СМИ по отношению к общественности заключается в том, чтобы знать, кто реально владеет тем или иным СМИ, дабы иметь возможность формировать мнение по отношению к распространяемой этими СМИ информации". В Рекомендации вполне обоснованно особо выделяется правовой режим "прозрачности" электронных СМИ. Их транспарентность формализуется при получении лицензий на вещание. И должна включать в себя следующий набор данных:

- о физических и юридических лицах, образующих структуру капитала вещателя и/или непосредственно участвующих в вещании;
- о характере и степени вовлеченности этих лиц в другие виды вещательного и иного бизнеса;
- о лицах, могущих оказывать существенное влияние на политику вещания через предоставление вещателю не финансовых, а иных материальных (технические средства, персонал) или не материальных (авторские права, различного рода ноу–хау) ресурсов.

Вещатели должны регулярно обновлять весь этот набор предназначенных для

общественности данных, постоянно поддерживая его в актуальном на текущий момент состоянии. Предлагаемый в Рекомендации СЕ режим прозрачности СМИ содержит нормы, фиксирующие границы прозрачности. Все виды тайн, охраняемых законом, в частности, редакционная (профессиональная) тайна, банковская тайна, тайна частной жизни и персональных данных и т.п., должны быть чтимы и святы. В пространство открытости должен попасть лишь необходимый и достаточный объем сведений, позволяющих общественности знать, кто есть кто на информационном рынке.

Получив некоторое представление о международно–правовом контексте права знать, взглянем теперь на родной правовой ландшафт этой сферы общественных отношений. Оценим, какими национальными правовыми возможностями, действующими уже сегодня, до вступления в силу ФЗ "О праве на доступ к информации", обладает россиянин в деле реализации и защиты своего права знать.

Во–первых, надо отметить, что в России уже сегодня право знать – это достаточно разветвленный межотраслевой правовой институт, опирающийся в основном на нормы конституционного и/или государственного права. На конституционном уровне в этот институт входят нормы статей 29, 42 и 24, соответственно закрепляющие право каждого на поиск и получение информации; на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды и на ознакомление "с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом".

Законодательный уровень этого института составляют нормы нескольких десятков законов различного отраслевого содержания. Назову лишь несколько самых "свежих". Градостроительный Кодекс Российской Федерации, действующий с мая 1998 года. Статья 18 этого Кодекса "Участие граждан, их объединений и юридических лиц Российской Федерации в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности" содержит ряд законодательных новаций, в своей совокупности составляющих определенную систему обеспечения строительной гласности как информационной базы участия граждан в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности. Так, в соответствии с частью 1 этой статьи граждане, их объединения и юридические лица РФ имеют право "...на достоверную, полную и своевременную информацию о состоянии среды жизнедеятельности, ее предполагаемых изменениях (строительстве, реконструкции объектов жилищно–гражданского назначения, благоустройстве территорий, прокладке инженерных и транспортных коммуникаций) и иную информацию о градостроительной деятельности, за исключением информации, содержащей государственную тайну в соответствии с федеральным законом". Если же соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностные лица эти информационные права граждан нарушают (не предоставляют информацию; либо предоставляют, но несвоевременно; либо предоставляют недостоверную информацию), то в соответствии с частью 3 статьи 18 Градостроительного Кодекса РФ граждане могут защищать свои информационные права в суде.

Федеральный закон РФ "О санитарно–эпидемиологическом благополучии населения", действующий с апреля 1999 года, предоставил (статья 6) право гражданам получать в соответствии с законодательством РФ в органах государственной власти, органах местного самоуправления, органах и учреждениях госсанэпидслужбы и у юридических лиц информацию о санитарно–эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно–технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг.

Федеральный закон РФ "Об охране атмосферного воздуха", действующий с мая 1999

года. В соответствии со статьей 3 этого закона "гласность, полнота и достоверность информации о соответствии атмосферного воздуха, его загрязнения" является одним из основных принципов действующей в России системы охраны атмосферного воздуха. Граждане, юридические лица и общественные объединения, согласно статье 29 этого Федерального закона, "имеют право на: информацию о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках загрязнения атмосферного воздуха и вредного физического воздействия на него".

Вместе с тем само по себе демонстративное обилие информационно–правовых норм в российских законодательных актах последнего времени вовсе не свидетельство некоего информационно–правового благополучия или идиллии. Скорее наоборот. Вспомним знаменитую максиму Тацита: в наиболее испорченном государстве – наибольшее количество законов. В такого рода тонких общественных отношениях количество норм перерастает в качество со знаком минус, а не плюс. Именно поэтому столь актуальна задача принятия кодифицированного законодательного акта федерального уровня – Федерального закона "О праве на доступ к информации", закона, достаточно полно, четко, системно регулирующего информационные отношения, связанные с обеспечением права народа знать.

В заключение очень коротко о самом законопроекте "О праве на доступ к информации", подготовленном нами ко второму чтению в Государственной Думе и опубликованном на страницах этой книги. Коротко – сознательно, ибо я глубоко уверен, что законодательный текст должен говорить сам за себя и не требовать пространных пояснений. Даже наоборот, если данному законопроекту потребна многословная пояснительная записка, объясняющая, чего же хотели добиться его авторы своими формулировками, то этот законопроект, по определению, нежизнеспособен. Даже если он успешно прошел все стадии законопроектной работы и обрел статус закона.

Воспользовавшись уже примененным на страницах этой книги образом, уподобившим работу над обсуждаемым законопроектом строительству юридического дома для права россиянина знать, отмечу, что отнюдь не наша рабочая группа начинала его нулевой цикл. Фундамент и стены этого дома возводились рабочей группой под руководством профессора А.Б. Венгерова, которого, к сожалению, уже нет среди нас, но глубоко всеми нами уважаемого и чтимого, нашего Учителя праву и, во многом, жизни.

Как известно, результат работы группы А.Б. Венгерова – проект Федерального закона "О праве на информацию" – весьма успешно прошел первое испытание – процедуру первого чтения на пленарном заседании Государственной Думы 3 сентября 1997 года (текст этого варианта опубликован в "Российской газете" за 17.09.97 г.).

Вместе с тем в ходе подготовки и прохождения первого чтения законопроект "О праве на информацию" получил очень много замечаний, изменений, поправок, дополнений. Наша рабочая группа стартовала в ноябре 1998 года с "работы над ошибками" той редакции законопроекта. Своей главной задачей мы видели, сохранив вполне добротную концептуальную базу редакции первого чтения, придать законопроекту большую четкость, функциональность, работоспособность.

Насколько нам это удалось, судить, конечно же, не нам. По результатам конференции, материалы которой составили основу этой книги, члены рабочей группы внесли последние согласованные правки в текст законопроекта и теперь выносят результаты своего труда на суд и оценку наших читателей и критиков.

В этой связи мы просим особого внимания у наших избранников, главных субъектов законотворческого процесса – депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, Президента России. Теперь именно от вас зависит, войдет ли Россия на

рубеже нового века и тысячелетия в мировое сообщество стран "открытых правлений" или останется в зоне теневой политики и экономики.

Мы надеемся, что у вас достанет и воли, и желания, и умения сделать правильный выбор и включить информационную открытость власти через законодательное закрепление права народа знать в стратегию политического и экономического подъема Росси