

Серия «Журналистика и закон»

Журналист

в поисках

информации

Сборник материалов для работников СМИ
и будущих журналистов

5-е издание, исправленное и дополненное

Москва



Галерея
2004

УДК 659.3:324
ББК 76.0
С 50

Утверждено к печати Редакционным советом
Фонда защиты гласности

Ответственный редактор —
А.К. СИМОНОВ

Научный редактор —
В.В. БЫКОВ

*Издание выпущено в свет благодаря содействию программы
«Малые проекты Посольства Королевства Нидерландов» (Matra/KAP)*

В подборе материалов, их методическом и юридическом
комментировании, а также в технической работе по подготовке
этого сборника принимали участие бывшие и действующие
сотрудники и партнеры Фонда защиты гласности:
В.В. Быков, А.Е. Воинов, М.В. Горбаневский, И.М. Дзялошинский,
В.К. Ефремова, В.Н. Монахов, А.Р. Ратинов.

С50 **Журналист в поисках информации.** Сборник материалов для работников
СМИ и будущих журналистов Под ред. А.К. Симонова. — 5-е изд.,
испр. и доп. — М.: Галерея, 2004. — 180 с.

В сборнике освещается правовое и фактическое положение российских журна-
листов в части доступа к информации, содержатся разъяснения и рекомендации о
порядке реализации их права на поиск и получение общественно значимой ин-
формации. Книга рекомендуется в качестве пособия для проведения практических
семинаров как для проф-фессиональных журналистов и работников СМИ, так и
для студентов факультетов и отделений журналистики.

ISBN 5-8137-0128-1

УДК 659.3:324
ББК 76.0

© Фонд защиты гласности, 2004
© В.В. Быков, А.Е. Воинов, И.М. Дзялошинский, В.К. Ефремова,
В.Н. Монахов, А.Р. Ратинов, А.К. Симонов, 2004
© Издательство «Галерея», оформление, 2004

Глубокоуважаемый читатель!

Представляю Вам 5-е издание книги, посвященной проблеме доступа к информации. Конфликты, связанные с доступом, не только составляют значительную часть «болей, бед и обид», зафиксированных в наших ежегодных мониторах, но и лежат, как правило, в основе многих иных нарушений прав журналистов: от административного давления на газету за публикацию неугодных материалов до криминального насилия над журналистом за то, что раскопал нечто, не предназначенное для публичного рассмотрения.

Однако все написанное и изданное нами (а Фонд защиты гласности выпустил в свет более 60 книг!) лишено будет смысла, если Вы по лености или по привычному российскому наплевательству в отношении права в каждодневной своей деятельности или хотя бы тогда, когда жареный петух наконец доберется и до Вас, не сделаете эти книги предметом первой для себя необходимости.

Великолепный фонвизинский Митрофанушка считал, что учить географию незачем, если не перевелись извозчики. У Вас нет даже этой отговорки: «извозчики права» — юристы по средствам массовой информации малочисленны, их не готовит до сих пор почти ни один юридический вуз страны. И мы, занимающиеся вот уже девять лет защитой прав журналистов, не в силах помочь всем нуждающимся в помощи и защите, даже при том, что вместе с нами не первый год трудятся наши дочерние организации в десяти городах России и число их растет.

Великий лозунг «Спасение утопающих — дело рук самих утопающих» — действует и в области защиты Ваших прав.

Необходимо научиться держаться на поверхности в море информационных конфликтов и использовать эту и другие издаваемые нами книги в качестве самоучителей по плаванию.

Книгу открывает обновленная и дополненная статья одного из самых серьезных исследователей проблемы доступа к информации — профессора И.М. Дзялошинского. Основная часть — о доступе и аккредитации — изложена А.Е. Воиновым и В.К. Ефремовой в наиболее простой форме вопросов и ответов, позволяющей использовать книгу как настольный справочник по конкретным ежедневно возникающим проблемам. И, наконец, в это, 5-е дополненное издание мы включили раздел, посвященный проблеме доступа к информации в сети Интернет (автор — профессор В.Н. Монахов), краткий анализ перспектив, ждущих нас в области открытости информации (автор — юрист ФЗГ В.А. Быков), а также некоторые материалы, связанные с процессами выборов в РФ (авторы — В.А. Быков и руководитель региональной корсети ФЗГ П.А. Полоницкий).

Знакомство с ними, как нам представляется, позволит Вам судить об этой части информационного права более предметно и быть готовым встретить проблемы с ясной головой и во всеоружии.

И пусть Вам сопутствуют любопытство, усердие и удача.

*А.К. Симонов,
президент Фонда защиты гласности*

Кому он нужен, доступ к информации?

Получив предложение от создателей этой книги написать вступительную статью к ее очередному изданию, я почувствовал себя Омаром, старшим братом старика Хоттабыча. Помните: когда он сидел в кувшине первую тысячу лет, то был готов отдать тому, кто его освободит, все сокровища мира. Когда он сидел вторую тысячу лет, то обещал себе, что не сделает ничего плохого тому, кто его выпустит на волю. Но когда пошла третья тысяча лет, он стал думать о тех страшных наказаниях, которым подвергнет того, кто так долго идет вызволять его из заточения. (Пересказываю по памяти, поэтому могу что-то и напутать, но хорошо помню, как почти пятьдесят лет назад меня ужаснула логика этого Омара. И как же хорошо я его сейчас понимаю).

Когда я писал вступительную статью к первому изданию, надеялся, что вот сейчас мы научим журналистов успешным технологиям получения информации, подготовим и пролоббировем хороший Закон «О праве на информацию», создадим независимую качественную прессу и семимильными шагами двинемся к демократии, рынку, открытому информационному обществу.

Тогда я говорил о том, что простота и легкость получения гражданами страны необходимой и интересующей их общественно значимой информации является самым надежным индикатором цивилизованности и открытости государственного устройства страны. Напоминал о том, что значение доступа граждан к информации государственного сектора как средства обеспечения прозрачности правительства и участия граждан в демократическом процессе признается в Европе по меньшей мере с 1950 года, когда Советом Европы был подготовлен проект Европейской конвенции о правах человека. Статья 10.1 этого документа гласит: *«Каждый имеет право на самовыражение. Это право включает свободу выражать свое мнение, а также получать и сопоставлять информацию и идеи без вмешательства государственной власти и невзирая на границы»*.

Цитировал множество документов Совета Европы и утверждал, что практически ни один из них в России не соблюдается.

В той, первой статье говорилось о том, что большинству российских журналистов под надуманными, а иногда просто смехотворными предложениями («плохо выглядите» или — «у нас обед») регулярно отказывают в предоставлении информации. И по этому поводу надо бить в колокола.

Через два года, когда я писал вступительную статью ко второму изданию этой книги, иллюзий уже не было. Или почти не было. Вот цитата из той статьи.

«Во-первых, развеялись иллюзии, что Россия может стать **одной из** развитых европейских стран. Россия не может быть **одной из**. Она может быть либо только первой, либо против всех. На этой идее — **мы против всех**, мы

правы, а они хотят нам зла, быстро консолидировались и левые, и правые, и центр, и верхи, и низы. А тут, кстати, и взрывы, и чеченские террористы. И новая чеченская война, показавшая, как быстро общество и журналисты могут потерять чувство грани, отделяющей борьбу с бандитами от унижения и уничтожения народа. И тупые солдафоны, жаждущие реванша, немедленно стали национальными героями.

Во-вторых, практически уничтожена, по крайней мере в регионах России, независимая общественно-политическая журналистика.

Проведенное в 1999 году исследование «Общественная экспертиза» показало, что на сегодня в России нет ни одного региона, в котором был бы создан благоприятный режим для всех стадий создания информационного продукта. Лишь в десяти регионах России существуют более или менее благоприятные условия для доступа к информации, а в одном субъекте федерации — благоприятные условия производства, а также распространения информационного продукта, ни в одном из них положительные факторы не сходятся воедино и не дают в итоге комфортный законодательный и политический субклимат для СМИ. Выяснилось, что чаще всего региональный законодатель видит в СМИ инструмент влияния власти на происходящие в регионе процессы.

Такова ситуация, позволившая авторам исследования заявить: сегодня в России нет ни одного региона с комфортным для СМИ законодательным и политическим климатом!

В-третьих, существенно подорвана, если не уничтожена окончательно былая харизматичность профессии журналиста, который когда-то рассматривался общественным мнением как некий Робин Гуд, Зорро, последняя надежда обездоленных олигархами россиян. Сейчас реакция на любое разоблачение одна — чей заказ выполняют господа разоблачители? И это понятно. Сами журналисты все эти годы настойчиво доказывали друг другу и населению, что подавляющее большинство СМИ стали чьи-то имиджмейкерами, агентами влияния, инструментами сведения счетов...

...Еще раз подтвердился вывод о том, что легких и быстрых решений в сфере обеспечения информационной прозрачности власти, как и вообще информационной прозрачности социальных отношений в России нет и не будет. И наивно ждать немедленных результатов от деятельности нескольких человек, пытающихся изменить многовековые привычки тоталитарной социальной системы».

И, конечно, приводились цифры и факты, подтверждающие вывод о том, что тем журналистам, которые еще продолжают верить в миссию независимой журналистики и пытаются получить хоть какую-то общественнозначимую информацию, кроме той, которую им подсовывают, жить стало еще труднее.

В том, втором издании много места было отведено такому явлению, как информационная коррупция. Утверждалось, что столь часто мелькающие в СМИ отсылки «по сведениям нашего источника в...», «как сообщил просивший не называть имени высокопоставленный работник...» и т. д. и т. п., свидетельствуют не столько о находчивости (проницательности?) журналистов, их знакомствах и «тайных» связях в организациях (это неизбежное свойство профессии, у которого, впрочем, должны быть рамки и необходимая мера в каких-то экстраординарных условиях), сколько об отсутствии нормальных открытых источников информации, а также о том, что журналисты становятся «доверенными лицами» организаций и их функционеров. В качестве средства, которое могло бы противодействовать этому явлению, были названы различные механизмы гражданского и корпоративного контроля за качеством соблюдения журналистами своей миссии посредника между источниками информации и гражданами. Речь идет о том, о чем говорилось много раз: о создании системы журналистских корпораций, пробуждении и усилении корпоративного журналистского духа, установлении традиции корпоративной солидарности и согласованной ответственности за качество предлагаемой общественности информации.

Снова и снова доказывалось, что единственной гарантией более или менее успешной защищенности общества от информационного апартеида, с одной стороны, и информационной наркозависимости населения от средств массовой информации, с другой, является **создание и беспрепятственное функционирование механизмов прямого доступа рядовых граждан к источникам информации**. Напоминалось, что практика других стран также свидетельствует о том, что принятие специальных законов о доступе к информации существенно улучшает ситуацию в этой сфере. Об этом говорит опыт Австралии (Freedom of Information Act, 1982 г.), Австрии (Act 15.05.87. Вступил в силу с 01.01.88 г.), Бельгии (Act on the Openness of Administration. Принят 11.04.94 г. Вступил в силу 01.07.94 г.), Венгрии (Act No. LXIII of 1992 on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest. Принят Венгерским парламентом 27.10.92 г.), Италии (Act of 8 June 1990, No. 142/90 (Ordinamento delle autonomie locali); Act of 7 August 1990, No. 241/90), Канады (Access to Information Act, 1983), Нидерландов (Act on Public Access to Information, Staatsblad, 1991), Норвегии (Act on Public Access to Documents, 1970), США (The Federal Freedom of Information Act, 20.06.66; The Federal Privacy Act; The Federal Sunshine Act, 13.09.76) и других стран.

Выражалась надежда на то, что новая Дума найдет возможность обсудить и принять этот Закон «О доступе к информации», который даст реальную возможность требовать от властей информацию и судиться с властями по поводу непредоставления интересующих граждан сведений.

Иллюзий, повторюсь, не было. Но была надежда на то, что журналистское сообщество, несмотря ни на что, готово бороться за свое право честно информировать народ о том, что с ним, народом, делают те, кто с помощью хитроумных комбинаций присвоили себе власть, собственность и право диктовать свою волю остальным 80 процентам населения, у которых по усам текло, а в рот не попало.

Сейчас, когда я пишу вступительную статью к пятому изданию, тает и эта надежда.

Разумеется, какие-то «подвижки» в этой сфере происходят. Правительство подготовило и в течение двух лет пыталось «пробить» проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹. В проекте устанавливался перечень сведений (из более 50 пунктов), которые должны, по задумке идеологов административной реформы, стать достоянием общественности. От заказчиков и головных исполнителей федеральных программ — до объема их финансирования, от условий тендеров и аукционов — до протоколов заседаний конкурсных комиссий.

Законопроектом определены способы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

¹ Это не первый проект такого рода. Б. Ельцин своим Указом от 31.12.93 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию» инициировал разработку российского Закона «О праве на информацию». Еще в 1995 году на одном из первых заседаний Комиссии по свободе доступа к информации было озвучено сообщение о том, что рабочая группа, включавшая в свой состав представителей семи достаточно авторитетных государственных органов (в их числе Генпрокуратура, Минюст, ФАПСИ, ГПУ Президента), возглавляемая председателем Судебной палаты, д.ю.н., профессором А.Б. Венгером разрабатывает законопроект «О праве на информацию».

5 июля 1996 года в конференц-зале Института мировой литературы (это было единственное помещение, которое мы смогли тогда найти) Комиссия по свободе доступа к информации проводила научно-практическую конференцию «Российская журналистика: свобода доступа к информации (правовые, профессиональные, организационные проблемы)». Насколько я помню, это была первая конференция, на которой обсуждался самый первый проект Закона о доступе к информации, разработанный под руководством профессора Венгерова. Этот проект вызвал много критических замечаний, но участники конференции уже тогда отметили необходимость законодательного обеспечения доступа к информации. Кто-то из участников конференции, по-моему, депутат Юрий Михайлович Нестеров, сказал, что к середине 1997 года закон непременно примут и тогда проблема доступа к информации будет решаться значительно проще. Увы!

3.09.97 г. он был рассмотрен на пленарном заседании Госдумы и принят в первом чтении. В связи с болезнью и кончиной председателя Судебной палаты по информационным спорам профессора Венгерова работа над законопроектом на некоторое время была прекращена.

Вскоре этот законопроект (получивший новое название «О праве на доступ к информации») силами рабочей группы Комитета по информационной политике и связи Государственной Думы РФ под руководством депутата Ю.М. Нестерова (фракция «Яблоко») был подготовлен ко второму чтению. В него были внесены множество поправок, принятие которых могло сделать этот закон более работоспособным. Этот проект стал предметом широкого и глубокого обсуждения на организованной ПФ «КСДИ» международной конференции, прошедшей летом 1999 г. (См. книгу «Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации» (М., 1999)). Однако эта версия законопроекта и таблицы поправок не были представлены ответственным комитетом в Государственную Думу третьего созыва. На пленарном заседании 20 декабря 2000 года рассматривалась редакция законопроекта, внесенного в 1996 году. В результате на этом заседании Государственной Думы проект был возвращен к первому чтению и отклонен в первом чтении.

19 марта 2001 года депутатами Государственной Думы В.В. Похмелкиным, С.Н. Юшенковым был внесен законопроект «О праве на информацию в Российской Федерации», который 23 мая 2002 года был отклонен при рассмотрении в первом чтении. Затем появился правительственный проект, который получил неблагоприятную оценку в Администрации Президента и так и не был внесен в Государственную Думу.

Какая-то одинаково печальная судьба у всех этих законопроектов.

В целях реализации права граждан и организаций на информацию в электронной форме государственные органы и органы местного самоуправления подключают свои информационные системы к сети Интернет, открывают для неограниченного доступа свои официальные сайты, выделяют адреса электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации.

В проекте прописаны формы дисциплинарной, административной, гражданской и даже уголовной ответственности, которую понесут чиновники за чрезмерную закрытость. Причем в подготовленном рабочей группой Правительства проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» обозначены и конкретные суммы штрафа за необоснованный отказ в предоставлении гражданину или организации информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, нарушение порядка и сроков предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предоставление искаженной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Другими словами, и в своем нынешнем виде этот закон уже мог бы существенно повлиять на уровень информационной открытости исполнительной власти.

Этот документ широко обсуждался, однако до сих пор он в Думу не внесен.

В Калининградской области принят Закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области». Этот нормативный акт аккумулирует лучшие идеи, выработанные в мировой практике обеспечения доступа граждан к информации. Положительными качествами калининградского закона являются четкая ориентированность на максимальную открытость публичных органов, тщательное прописывание процедур получения информации и механизма санкций за необоснованный отказ в предоставлении информации. В законе заложена идея создания специального независимого органа (Комиссия по обеспечению права граждан на доступ к информации или Уполномоченный по правам человека), к которому в случае необходимости сможет обратиться каждый, чьи права на получение информации нарушены.

Очень важно, что в законе зафиксировано требование открытости для граждан мероприятий публичных органов¹.

Есть информация о том, что законопроект «О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов государственной власти Красноярского края и порядке предоставления информации органами государственной власти» принят в первом чтении Законодательным со-

¹ Но вот что любопытно: за год действия нового закона в калининградскую Думу поступило от граждан менее 50 запросов на информацию.

бранием Красноярского края. Идет соответствующая работа в Новосибирске, Великом Новгороде.

Но даже если будет принят Федеральный закон о доступе к информации (как бы он ни назывался) и соответствующие региональные нормативные документы, все равно останутся многие проблемы.

Первая проблема связана с тем, что этот законопроект четко и однозначно регулирует доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и совсем не затрагивает другие сферы: деятельность политических, общественных и религиозных организаций; деятельность государственных невластных структур, например государственных предприятий; частный бизнес, транспарентность СМИ и т. д.

Понятно, что в этих сферах столь прямолинейные формы воздействия, как принятие законов, малопродуктивны. Понятно и то, что Правительство заинтересовано в скорейшем прохождении именно такого закона и не хочет топить его в бесконечных дебатах, которые возникнут при обсуждении вопросов информационной открытости бизнеса или политики¹. Но ставить эту проблему мы обязаны, поскольку проблема информационной открытости не может решаться только в одном направлении.

Кроме того, авторы данного законопроекта сознательно и принципиально избегают проблем, возникающих в точках соприкосновения различных структур, как властных, так и иных, с журналистами. Эту проблему пытаются решить авторы «Типовых правил аккредитации журналистов средств массовой информации», подготовленных Союзом журналистов РФ. У меня нет никаких претензий к этому документу, но я сильно сомневаюсь в его эффективности. Кто и как может обязать губернатора, мэра, директора государственного предприятия, хозяина компании обеспечить информационную открытость в общении с журналистами? Здесь нужен либо Закон «О пресс-службах», либо Закон «Об информационной открытости», либо иные формы воздействия.

Другая проблема возникает, как только мы обращаемся к таким понятиям, как коммерческая и служебная тайна. По обеим этим категориям информации с ограниченным доступом ведутся разработки проектов законов, однако из-за сложности указанных проблем вряд ли стоит ожидать их появления в ближайшем будущем.

Вопросы коммерческой тайны имеют следующие важные аспекты. Поскольку государственные информационные ресурсы, «представляющие общественный интерес», по закону нельзя относить к коммерческой тайне, то возникает проблема, является ли документированная информация, которой располагает любая государственная организация, государственными информационными ресурсами? При ответе на этот вопрос нужно учитывать, что согласно Гражданскому кодексу продукция, произ-

¹ Текст этой статьи был подготовлен до отставки Правительства М. Касьянова.

веденная на государственном предприятии с использованием государственных основных фондов, является тем не менее собственностью не государства, а данного предприятия. Можно предположить, что это относится также к информационной продукции, произведенной с использованием государственных информационных ресурсов.

Наибольший интерес, если говорить об экономической информации, вызывают данные об экономическом положении государственных предприятий, или акционированных предприятий, где государство сохранило контрольный пакет акций. Фактически эта информация имеется у руководителя предприятия, который ей распоряжается бесконтрольно.

Иногда эта информация поступает в органы государственной власти. Имеют ли они право такую информацию объявлять коммерческой тайной?

То же самое можно сказать об информации, содержащей сведения о расходовании бюджетных средств, которую закон запрещает относить к информации с ограниченным доступом. В чьих руках конкретно находится тот или иной документ, кто может его предоставлять или обязан это делать с учетом всей лестницы бюрократических отношений в государственных структурах, сказать обычно очень трудно и еще труднее эту информацию получить.

Совершенно неясен вопрос о границах т. н. «служебной тайны». Действующая инструкция Правительства в принципе позволяет руководителю любого органа государственной власти отнести к служебной информации, т. е. информации ограниченного доступа, любой документ, циркулирующий в данном органе. Федеральный закон «Об информации...» ограничивает это право, запрещая относить к служебной тайне документы целого ряда категорий, в том числе нормативные акты, документы, связанные с безопасностью производственных объектов, граждан и населения, документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностей населения и др. Однако содержащиеся в Законе формулировки достаточно общи, более конкретно записать это крайне сложно, а упомянутая инструкция оставляет очень широкие возможности для обратного толкования. Таким образом, до появления закона о служебной тайне, четко регулирующего возможности должностных лиц ограничивать доступ к информации, причем закона, использующего презумпцию открытости государственных информационных ресурсов, все эти вопросы будут решаться по воле конкретных чиновников, которые всегда более склонны закрыть информацию, нежели ее открыть.

Таким образом, проблема правового регулирования работы с информацией с ограниченным доступом, решена в настоящее время лишь в небольшой степени. Без появления еще как минимум законов о коммерческой

тайне и о персональных данных говорить о какой-то правоприменительной практике по этой проблеме просто невозможно.

Третья проблема была много лет назад сформулирована немецким писателем Гансом Кристианом Лихтенбергом, который как-то пошутил: зачем очки, свечи, лампы, если люди не хотят видеть? Речь идет о том, в какой мере население России готово быть субъектом информационных отношений, знает свои информационные права и может ими пользоваться. Ведь понятно, что закон нужен нам не для того, чтобы Правительство РФ хорошо выглядело в глазах западных партнеров. Закон нужен для того, чтобы способствовать продвижению России в направлении открытого общества. С этой точки зрения понятно, что никакой закон не будет работать, если люди не будут постоянно требовать его неукоснительного соблюдения¹.

В России на сегодняшний день ситуация выглядит следующим образом. Данные, полученные в ходе исследований, проводившихся КСДИ все последние годы, говорят о том, что количество опрошенных, которые оценивали бы свою информированность по основным сферам общественной жизнедеятельности как высокую, не превышает 10–15 процентов. Что касается деятельности органов власти, то как высокую оценили степень своей информированности шесть процентов опрошенных, как среднюю около 30 процентов, как низкую свыше 50 и около 15 процентов затруднились с ответом. Хуже всех оценивают свою информированность жители больших городов.

В ходе исследований была сделана попытка определить уровень информационной активности опрошенных².

Полученные данные свидетельствуют о том, что к числу информационно активных граждан можно отнести примерно 18 процентов опрошенных, которые заявили, что довольно часто пытаются получить дополнительную информацию по различным интересующим их вопросам. Еще 36 процентов опрошенных пытаются получить дополнительную информацию от случая к случаю. Все остальные либо очень редко, либо никогда не стремятся получить дополнительную информацию, либо затруднились ответить на этот вопрос.

Если данные 2002 года сравнивать с данными 1997 года, когда проводился аналогичный опрос, то возникает ощущение, что уровень информационной активности населения существенно снизился. Если в 1997 году 24 процента опрошенных довольно часто искали дополнительную информацию, то в 2002 году таковых было 18 процентов. Снизилось и коли-

¹ Известно, что Законы о доступе к информации были приняты в США в 80-х годах 20-го столетия, но даже в 1993 году, как свидетельствует американский эксперт по этой проблеме Тереза Амато, большинство жителей провинциальных городов Америки ничего не знали о своих информационных правах. И понадобилась огромная работа, выполнявшаяся как общественными, так и государственными структурами, чтобы граждане научились этими правами пользоваться.

² Под информационной активностью понималась частота предпринимаемых усилий для получения дополнительной информации, то есть информации, которая по каким-либо причинам не поступила к индивиду самотеком.

чество тех, кто хотя бы иногда искал дополнительную информацию. Зато увеличилось количество опрошенных, которые заявили, что никогда не искали дополнительную информацию или затруднились ответить на этот вопрос.

Что касается различий в информационной активности жителей городов разного типа, то картина выглядит следующим образом. Наибольшее количество информационно активных индивидов обнаружилось в малых населенных пунктах. Самый низкий уровень информационной активности проявляют жители средних по размеру городов: здесь больше всего тех, кто никогда не искал дополнительную информацию, и тех, кто затруднился ответить на этот вопрос.

В 1997 году 19% опрошенных граждан достаточно часто сталкивались с ситуацией отказа в предоставлении информации, а 56% опрошенных указали, что отказы встречали иногда. По данным 2002 года количество опрошенных, которым часто отказывают в информации, возросло до 23 процентов. Другими словами, ситуация если и изменилась, то в худшую сторону.

При этом в больших городах количество утверждающих, что они часто встречаются со случаями отказа в информации, больше, чем в городах других типов.

Кто же именно лидирует с точки зрения непредоставления информации? В среднем по всем опрошенным в первую тройку попадают работники государственных предприятий и организаций, сотрудники правоохранительных, судебных органов, работники органов местного самоуправления. Если сравнить с результатами исследования 1997 года, то окажется, что работники государственных предприятий и организаций как были на первом месте, так и остались; правоохранительные органы и финансовые организации закрылись еще больше.

Имеющиеся данные позволяют выявить основные причины, на которые ссылаются «зажимщики информации», объясняя гражданам, почему им не предоставляют возможности ознакомиться с интересующей их информацией.

Чаще всего (24 процента случаев) отказ в предоставлении информации никак не объясняется. Если же субъекты, отказывающие в информации, снисходят к каким-либо объяснениям, то на первом месте традиционно стоит такое объяснение, как «запрет руководства давать информацию». Затем идут такие причины, как «отсутствие сотрудника», «недостаток времени или средств на поиск информации», «отсутствие требуемой информации», «ссылки на засекреченность информации». Если сравнить с данными 1997 года, то выясняется, что ссылки на засекреченность информации стали использоваться существенно реже (11 процентов в 2002 году против 24 процентов в 1997 году). Реже стали прибегать к таким объяснениям, как «отсутствие сотрудника», «недостаток времени или

средств на поиск информации» (24 процента в 1997 году и 13 процентов в 2002 году) или «отсутствие требуемой информации» (27 процентов в 1997 году и 12 процентов в 2002 году). Зато значительно чаще отказ в предоставлении информации стал объясняться ссылкой на прямой запрет руководства (8 процентов в 1997 году и 19 процентов в 2002 году).

Что же делают люди, получившие отказ на просьбу предоставить интересующую их информацию? Примерно 14 процентов опрошенных спокойно воспринимают отказ как естественное право владельца информации. Еще 11 процентов отказываются взаимодействовать с этим источником информации. Таким образом, практически треть опрошенных пользуются технологией избегания. Примерно столько же (32 процента) обращаются к непосредственному или вышестоящему начальству «зажимщика» информации (технология давления). Чуть больше 25 процентов пытаются убедить владельца информации в том, что он не прав (технология уговоров). Каждый десятый ссылался на законы. 3 процента опрошенных утверждают, что они обращались в судебные органы. Таким образом, о законах вспоминают 13 процентов опрошенных. Наконец, около 10 процентов пытаются воздействовать на источник информации различными «неформальными» методами, включая предложение вознаграждения. Такова общая картина в 2002 году. Сравнивая эти материалы с данными 1997 года, можно увидеть, что количество тех, кто прибегает к методу уговаривания владельца информации уменьшилось с 40 процентов до 26 процентов. С 10 до 3 процентов уменьшилось количество тех, кто предлагает вознаграждение. Число сторонников технологии давления через начальство осталось на уровне 1997 года.

Последней по порядку, но не по важности является группа проблем, связанная с подготовленностью гражданина, пожелавшего реализовать свое право на информацию. Развитие информационных технологий, необычайно быстро происходящее на наших глазах, приводит к появлению ситуаций, когда информационные ресурсы доступны только с использованием современных технологий, как правило основанных на использовании компьютеров и телекоммуникационных сетей. Современные банки данных, электронные карты, разнообразные электронные издания, электронные доски объявлений и другие виды информационных технологий содержат значительные информационные ресурсы, использование которых бывает затруднительно для неподготовленного пользователя. Особенно большие возможности предоставляют различные общедоступные телекоммуникационные сети, такие как Интернет, которые содержат сотни тысяч различных информационных массивов и отдельных документов, предназначенных для массового пользователя.

Можно утверждать, что задача повышения информационной компетентности граждан должна стать государственной задачей, хотя значительную роль в этом могут и должны сыграть негосударственные структуры.

А что же журналисты?

Анализ проводившихся в течение этих лет исследований показывает, что частота отказов в предоставлении журналистам информации все эти годы колеблется вокруг некоего «осевого» уровня. В 1996 году примерно 30 процентов опрошенных журналистов жаловались на то, что им часто отказывают в информации, в 1997 году таких было 24 процента, в 2002 году — 29 процентов уверенно утверждали, что им часто не дают информацию. Количество журналистов, которые утверждали, что им отказывают в информации, но редко, все эти годы также было стабильным — 60 процентов. Мы сейчас совершенно не будем касаться содержательного вопроса о том, кто и какую информацию просит и насколько правомерным является отказ в предоставлении информации. Ясно, что отказ в предоставлении информации может быть вполне правомерным, а может быть полным нарушением закона¹. Нас в данном случае интересует формальная стабильность соотношения: 30 журналистов из ста утверждают, что им часто отказывают в информации, 60 из ста сообщают, что им тоже отказывают, но редко, и еще 10—15 человек заявляют, что они никогда не сталкивались со случаями отказа в информации. Нам представляется, что это соотношение свидетельствует не столько о так называемом объективном уровне информационной закрытости, сколько о структуре профессионального сообщества, в котором очень небольшая часть будет полностью соблюдать неписанные правила игры и не будет получать отказа в информации; примерно одна треть при любых, даже самых либеральных условиях, будет работать на границе дозволенного и часто получать отказы; а большая часть профессионалов будет изредка подбираться к запретной границе, получать по рукам (или голове) и надолго от этой запретной границы отходить в зону разрешенного.

Таблица № 1

Данные о частоте отказов в предоставлении информации журналистам (по годам в %)

Частота отказов	1996 год	1997 год	2002 год
Часто	30,6	23,5	28,7
Редко	60,7	60,3	59,6
Никогда	8,9	16,2	11,2

¹ Проблема отказа в предоставлении информации не так проста, как кажется на первый взгляд. Количество отказов в предоставлении информации без конкретного анализа каждого случая можно интерпретировать и как индикатор информационной закрытости ведомства (региона, организации), и как специфическую характеристику профессиональной деятельности конкретного журналиста, и как индикатор типа профессиональной журналистской культуры. В самом деле, журналист может запрашивать информацию, заведомо зная, что ее ему не дадут. Он будет делать это потому, что в профессиональном сознании группы, к которой он принадлежит, профессионально правильным представляется такое поведение, которое связано с проникновением в «запретные зоны». И наоборот, если журналист принадлежит к профессиональной группе, в которой профессионально правильным считается такое поведение, когда журналист соблюдает некие неписанные правила игры, не спрашивает ньюсмейкеров о том, о чем спрашивать неприлично, то, понятно, он не будет жаловаться на отказы в предоставлении информации. О том, какие правила действуют в этой сфере на уровне высших органов власти, красочно рассказала Лена Трегубова в «Байках кремлевского диггера».

Любопытно, что чем меньше по размеру город, тем большее количество журналистов утверждает, что им отказывают в информации. (Кроме совсем небольших районных центров, где, как правило, журналисты не жалуются на отказы в предоставлении информации, потому что и так знают, что можно просить, а что нельзя). Зато количество журналистов, которые заявляют, что им время от времени отказывают в информации, стабильно растет параллельно с увеличением города. Это можно интерпретировать следующим образом: чем больше город, тем больше в нем структур, снабжающих журналиста разнообразной информацией и снижающих для него необходимость заходить в зону запретного. Чем меньше город, тем чаще журналисту приходится непосредственно затрагивать интересы различных структур и личностей, не желающих, чтобы откровенная информация о них стала достоянием гласности.

Немного изменилась иерархия структур, которые лидируют по количеству отказов журналистам в информации. В 1996 году это были органы исполнительной власти, в 1997-м и 2002-м — коммерческие структуры. Если проследить динамику отказов в предоставлении информации журналистам за последние несколько лет, то видно, что органы власти, партии и общественные движения, государственные предприятия стали более открытыми. Правоохранительные органы все эти годы не меняют своей информационной политики (35–40 процентов запросов на информацию все эти годы остаются неудовлетворенными). Частный бизнес, финансовые структуры, частные лица стали более закрытыми.

Чем больше город, тем реже отказывают журналистам в информации представители частного бизнеса, финансовых структур, частные лица и тем чаще отказывают в предоставлении информации работники органов местного самоуправления, сотрудники правоохранительных органов, работники госпредприятий.

Что касается особенностей той информации, доступ к которой затрудняют представители вышеперечисленных структур, то речь, как правило, идет о фактической информации, статистических данных, различных документах. Приходится констатировать, что никакой положительной динамики в этой сфере нет. Если в 1996 году 67 процентов журналистов жаловались на то, что им не дают фактографической информации, то в 2002 году их было 62 процента.

В 2002 году в качестве основной причины, на которую ссылались «закимщики» информации, журналисты называли запрет руководства давать информацию (свыше 50 процентов журналистов, которым когда-либо отказывали в информации). Затем идут такие объяснения, как нежелание выносить сор из избы (его слышали около 30 процентов журналистов) и ссылки на засекреченность информации (27 процентов). Столько же журналистов не получали никаких объяснений по поводу того, почему им не дают требуемой информации. По сравнению с прошлыми годами

ситуация несколько изменилась. Во-первых, уменьшилось количество ссылок на секретность информации. Видимо, без особых объяснений понятно, что речь идет не о том, что журналисты стали меньше запрашивать информацию, имеющую секретный характер, а о том, что чиновники стали меньше прибегать к этому объяснению, зная, что журналист может проверить степень секретности. Меньше стало ссылок на отсутствие специальных сотрудников, времени и денег на поиск информации, на нежелание иметь дело с прессой вообще или с данным конкретным СМИ в частности. Зато более чем в два раза по сравнению с 1997 годом возросло количество ссылок на запрет руководства давать информацию. Почти в два раза возросло количество случаев, когда информацию не дают без всяких объяснений: не дают и все.

Таблица № 2

Причины отказов в предоставлении информации журналистам (по годам в %)

Причины	1996 год	1997 год	2002 год
Запрет руководства давать информацию	40,2	23,2	50,2
Нежелание выносить сор из избы	32,6	—	29,6
Ссылки на засекреченность информации	47,8	49,3	27,8
Без объяснения причин	12,5	12,7	27,4
Ссылки на неполноту информации	34,8	14,7	18,8
Опасение, что журналист использует полученные сведения во вред организации или сотруднику, дающему информацию	29,9	12,3	21,5
Отсутствие сотрудника, недостаток времени или средств на поиск информации	25,1	17,4	18,8
Отсутствие требуемой информации	14,7	13,0	11,2
Нежелание иметь дело с прессой вообще или данным СМИ в частности	29,3	8,7	9,4

Что касается влияния размера города на выбор объяснения отказа в предоставлении информации, то он выражается в следующем. Чем больше город, тем чаще журналисты слышат ссылку на запрет руководства, отказ по причине неполноты информации и опасения, что обнародование информации нанесет вред тем, кто ее дает. Чем меньше город, тем чаще ссылаются на секретность.

В ответ на отказ в предоставлении информации журналисты применяют разнообразные способы воздействия на «зажимщиков» информации. Главным оружием журналистов в этой неравной борьбе все последние годы было умение убедить того, кто отказывал в предоставлении информации, все-таки дать журналисту возможность ознакомиться с ней. Об этом заявили 60 процентов журналистов в 1996 и 1997 годах и 46 процентов журналистов в 2002 году. Вместе с тем надо отметить, что в абсолютном выражении количество журналистов, прибегающих к этому испытанному средству, уменьшилось на 15 процентов. Уменьшилось количество журналистов, ссылающихся на закон: 35 процентов в 1996 году, 41 процент в 1997 году и 23 процента в 2002 году. Меньше стало тех, кто использовал так называемые неформальные методы воздействия: 19 процентов в 1996 и 1997 годах и 9 процентов в 2002 году. Соответственно, увеличилось количество журналистов, которые стали прибегать к другому испытанному средству давления: информированию собственного руководства о невозможности выполнить задание с расчетом на то, что у руководства есть свои возможности воздействовать на владельца информации. Резко увеличилось количество журналистов, которые никак не реагировали на отказ в информации: 3 процента в 1996 году, 13 процентов в 1997 году, 18 процентов в 2002 году. Все эти данные можно интерпретировать следующим образом: многие журналисты перестали рассматривать получение информации как лично значимую проблему, которую надо во что бы то ни стало решить. Добывание информации стало рутинным делом, требующим чаще всего лишь исполнения неких формальных действий, с передачей, в случае возникновения нештатных ситуаций, всей ответственности на верхние этажи редакционной иерархии.

Использованные методы воздействия на источник информации оказывались довольно часто весьма эффективны. По крайней мере, очень незначительное количество ответивших на этот вопрос журналистов указали, что эти методы им ни разу не помогли. Примерно в трех случаях из десяти использование различных методов давления всегда приводит к получению требуемой информации и еще в 6 случаях из десяти иногда эти методы действуют, а иногда оказываются бессильными. Другими словами, вновь, как и в 1996 и в 1997 годах, можно констатировать, что отношения источника информации и журналистов по поводу предоставления информации носят неправовой характер. Информацию могут дать или не дать не потому, что ее должны дать или не имеют права дать, а потому, что

журналист сумел настоять или каким-то образом воздействовать на источник информации.

Однако есть еще одна грань проблемы доступа журналистов к информации. Эта грань связана с ответом на вопрос: зачем журналистам информация? На уровне теории понятно: в демократическом обществе СМИ призваны:

- а) информировать аудиторию о деятельности органов власти и структур частного сектора, давая таким образом гражданам возможность сформировать собственное мнение;
- б) предоставлять гражданам и группам возможность предавать гласности свои мнения, обеспечивая таким образом возможность органам власти и структурам частного сектора, как и обществу в целом, знакомиться с этими мнениями;
- в) подвергать постоянному критическому рассмотрению деятельность различных органов власти.

Выполняя эти социальные функции, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, должны соблюдать следующие правила профессии:

- а) уважать право аудитории получать точную информацию о фактах и событиях;
- б) собирать информацию честными способами;
- в) честно представлять информацию, комментарии и критику, избегая неоправданных покушений на частную жизнь, диффамации и необоснованных обвинений;
- г) исправлять грубые ошибки, допущенные в распространенной информации;
- д) сохранять в тайне источники информации;
- е) воздерживаться от поощрения насилия, ненависти, нетерпимости или дискриминации.

В свою очередь, органы власти, рассматривая соблюдение этих правил, должны проявлять сдержанность и признавать за журналистскими организациями право выработать нормы саморегуляции¹.

А что на практике? А на практике значительная часть журналистов променяла свое право информационного первородства на чечевичную похлебку близости к власти или бизнесу. В том же 2002 году Независимый институт коммуникативистики в партнерстве с Центром сравнительных социально-политических и социально-экономических исследований ИМЭМО РАН и Центром русских и восточноевропейских исследований при Университете Торонто при финансовой поддержке Канадского агентства по международному развитию (CIDA), предоставленной через

¹ Резолюция «Журналистские свободы и права человека», принятая в рамках 4-й Европейской конференции министров по политике в области средств массовой информации (Прага, 7–8 декабря 1994 года). См. также: Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. — М.: Международные отношения, 2002.

Программу «Университет Калгари – Горбачев-фонд» выполнил проект «Региональные СМИ и демократия в России».

Исследовательская составляющая проекта включала следующие основные процедуры:

- опрос общественного мнения для определения степени осведомленности жителей о демократических нормах, их отношении к политике местных и областных властей и восприятию качества информации, которую они получают от СМИ;
- проведение анкетного опроса и фокус-групп с журналистами для определения того, как они понимают свои профессиональные задачи, касающиеся поддержки демократических норм и ценностей, и какое давление оказывается на них со стороны областных властей и групп интересов;
- проведение качественного исследования с целью выявления содержания установок и ценностей населения;
- контент-анализ СМИ для определения природы и качества их материалов по федеральной и региональной политике;
- разработку методических рекомендаций для органов власти, журналистского сообщества, руководителей СМИ.

Осуществление этих и некоторых дополнительных процедур позволило получить большой объем новых фактических и аналитических материалов, значительно меняющих традиционные представления о ситуации в российских региональных СМИ.

Остановлюсь на основных выводах, к которым пришли участники проекта.

1. Полученные в ходе исследования материалы свидетельствуют о том, что на региональном уровне для руководителей любого ранга характерно абсолютное нежелание учитывать особенности СМИ как самостоятельного социального института, стремление превратить журналистов в своих подручных, которым положено выполнять спущенные им поручения. Руководители администраций видят в местной прессе прежде всего нечто вроде дополнительной информационно-аналитической службы, а также отдела по работе с общественностью, но никак не контролера и критика своих действий. При всех индивидуальных различиях в возрасте, образовании, жизненном опыте руководители региональных и местных администраций рассматривают СМИ не как самостоятельный институт гражданского общества и не как особый, относительно самостоятельный информационный бизнес, а исключительно как информационно-пропагандистский придаток к администрации. Многие из них изначально убеждены в том, что дело журналистов – помогать им, руководителям, решать стоящие перед ними проблемы.

2. Проведенное исследование зафиксировало отсутствие у населения потребности в независимой прессе и нежелание отстаивать независимость СМИ. Боль-

шинство населения склонно считать, что правительственный контроль над СМИ – это норма. Исследование показало, что независимо от восприятия собственного положения и ситуации в стране, население, как правило, поддерживает верховную власть и в случае конфликта власти с прессой обычно становится на сторону власти. То есть в целом для населения характерен политический конформизм, проявляющийся в отношении как к центральной, так и к региональной власти.

3. Полученные данные свидетельствуют и о том, что большинство региональных журналистов также весьма скептически относятся к идее независимости прессы. Почти 70 процентов журналистов, опрошенных в процессе реализации данного проекта, уверены, что государство имеет право и должно вмешиваться в процессы массовой информации. Противоположного мнения придерживаются менее 30 процентов.

4. В мировоззренческом плане – по уровню политической просвещенности, развитости и артикулированности идейно-политических позиций – региональные журналисты мало чем отличаются от своей аудитории. Та же склонность к конформизму по отношению к власти, то же отсутствие представления о политике как конкуренции принципов, альтернативных программ, та же мечта о порядке внутри страны и престиже за рубежом. И готовность ради этого порядка и ради этого престижа подчиниться «сильной руке». Другими словами, независимо от профессиональных качеств, уровня критичности, смелости и т. д. отдельных журналистов, региональные СМИ в своем большинстве вряд ли могут играть роль интеллектуальных или идейных лидеров в общественно-политической жизни своего региона: у них нет ни необходимых для этого собственных идей, ни знаний, ни кругозора.

5. Ослабление нравственного императива в прессе. В отношении так называемой информационно-развлекательной прессы, выходящей солидными тиражами в 40–60 тысяч экземпляров, в два-три раза большими, чем многие другие издания, можно говорить уже не об ослаблении, а о забвении нравственности. В погоне за тиражами все чаще прибегают к нездоровой сенсационности и те издания, учредители которых обозначают их как общественно-политические. Никаких стратегических общественных целей, кроме интересов собственного выживания, многие региональные информационно-коммерческие издания не имеют. Все подчинено только коммерческому успеху.

Все сказанное выше дает основания для вывода о том, что региональная пресса России пока еще не может рассматриваться как влиятельный институт формирования демократических традиций.

Таков диагноз. Как к нему относиться?

Можно не обращать на него внимания. Как заявил один из участников фокус-группы: «Оставьте региональные СМИ в покое, и через некоторое время они расцветут». А другой редактор районной газеты сказал: «Вы дайте нам денег, а как делать газету, мы знаем».

Можно рассматривать этот диагноз как еще одно подтверждение того, что региональную прессу надо срочно превращать в прибыльный медиа-бизнес, и тогда она станет действительно независимой, а значит, будет способствовать развитию демократии. Вот в это верится с трудом. В условиях, когда большинство населения не нуждается ни в качественной информации, ни в независимой прессе, а большинство журналистов уверены, что государство имеет право и должно вмешиваться в процессы массовой информации, рассчитывать на то, что СМИ сами собой станут институтом демократического общества, очень наивно.

Разумеется, надо учить региональные СМИ вести хозяйство, изучать и учитывать интересы аудитории, зарабатывать на рекламе и т.п. Кто же спорит. Однако, на мой взгляд, гражданские структуры, группы обеспокоенной общественности, медиакритика должны стремиться к тому, чтобы региональные СМИ не стали под давлением определенных индивидов и заинтересованных структур, категорически не желающих рассматривать журналистику как сферу социально ответственной деятельности, заурядным бизнесом, который обеспечивает высокие доходы предприимчивым дельцам, спекулирующим на нищете, отсталости, социальной и психологической закомплексованности значительной части населения. Ну и, само собой разумеется, если мы хотим, чтобы региональные СМИ были институтом демократизации общества, то надо настойчиво менять отношения между властью, бизнесом и СМИ, делая их прозрачными. Подлинный диалог, подлинное партнерство, подлинное доверие (а это и есть душа демократии) возможны только в атмосфере информационной открытости.

Пишу эти слова и сам улыбаюсь. Ты это о чем?

Почему же все-таки пишу эту вступительную статью?

Ну, во-первых, потому что обещал. А обещания надо выполнять. Во-вторых, очень люблю и уважаю Алексея Симонова, Михаила Горбаневского, которые делают эту книгу. А людям, которых любишь, надо доставлять удовольствие. В-третьих, есть чувство долга.

В общем, мораль проста. Что бы ни происходило в стране и обществе, надо соблюдать простые законы человеческого общежития: делать то, что должен делать; говорить то, что думаешь; помогать другим людям, чем можешь; не суетиться перед сильными мира сего.

И самое главное. Историки свидетельствуют, что Французская революция в «Декларации прав человека и гражданина» (1789 г.) провозгласила право свободно сообщать мысли и мнения, возможность свободно писать, говорить и печатать, соблюдая ответственность перед законом. Но политическая борьба диктовала свои условия, и журналистика несла бремя ограничений: в 1790 г. преследовали издания, призывавшие народ к выступлению и кровопролитию; в 1792 г. конфисковали имущество контрреволюционных газет; в 1793 г. некоторые газеты сжигали на эша-

фотах, гильотина грозила и журналистам; в 1794 г. Термидор формально «восстановил» свободу прессы, но фактически покончил с революционной журналистикой; при Директории все издания были поставлены под контроль полиции. В начале XIX в. Наполеон Бонапарт завершил полное уничтожение «всех признаков независимого печатного слова» (Тарле Е.В. Печать при Наполеоне I. Пг., 1922. С.5). «Прорыв» французской прессы к свободе шел болезненно и в XIX в. Реставрация, на словах признавшая свободу прессы, на деле возродила предварительную цензуру. Относительно либеральные законы о печати 1819 г. сменились произволом 1820-х гг. В 1830 г. было торжественно объявлено о том, что цензура во Франции отменяется навсегда, а в 1831–1832 гг. журналисты привлекались к суду 114 раз. Сентябрьские законы 1835 г., ознаменовавшие новое наступление на права прессы, были отменены революцией 1848 г., но при Луи Наполеоне восстановлены. В 50-е гг. о свободе печати власти забыли достаточно основательно. Некоторое смягчение режима в отношении прессы наблюдалось в конце 60-х, но после подавления Парижской коммуны 1871 г. преследования журналистов развернулись с новой силой. Только в 1881 г. Национальное собрание Франции приняло Закон о печати, ставший классическим. Таким образом, декларированная в 1789 г. свобода печати приобрела соответствующую юридическую форму только через 92 года. Да и потом у французских журналистов было немало оснований возмущаться фактами ограничения доступа к информации.

Так что, может быть, рано отождествлять себя с Омаром Юсуфом ибн Хоттабом?

*И.М. Дзялошинский,
председатель Совета директоров
Независимого института коммуникативистики,
президент Правозащитного фонда
«Комиссия по свободе доступа к информации»*

Доступ к информации в вопросах и ответах

ПРАВО НА ПОИСК И ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ

Правда ли, что журналисты обладают большими правами, чем остальные граждане, при поиске и получении информации?

Это утверждение пока еще справедливо, хотя существует и несколько мифов на сей счет, главный из которых состоит в том, что журналисту якобы принадлежат какие-то особые права при запросе информации (подробнее об этом будет сказано ниже).

История вопроса такова: Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. вслед за Союзным законом от 12 июня 1990 г. «О печати и иных средствах массовой информации» выделял привилегированную группу граждан-журналистов, которым предоставил несравненно более широкие возможности получения информации, чем всем остальным. Последние обладали лишь правом «оперативно получать достоверные сообщения о деятельности государственных органов, органов общественных объединений и их должностных лиц через средства массовой информации» (статья 38 Закона РФ «О средствах массовой информации»). Некоторые законодательные акты, например Закон от 19 апреля 1991 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах от 7 июля 1993 г., Закон от 13 марта 1992 г. «Об оперативно-розыскной деятельности» (отмененный после принятия нового федерального закона по этому вопросу) предоставляли гражданам определенные возможности получать информацию, однако это было исключение, а не правило.

Такой подход был удобен для государства и его чиновников, так как предоставлял им большие возможности контролировать процессы функционирования информации и манипулировать ею.

Положение стало меняться, когда в Конституции Российской Федерации, принятой на референдуме в 1993 году, нормы о праве свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом и нормы об открытости деятельности законодательных и судебных органов получили прямое действие. С этого времени граждане, требуя предоставления информации, могли ссылаться непосредственно на Конституцию даже при отсутствии законов и иных нормативных актов, регулирующих этот вопрос.

Однако отсутствие механизма реализации предоставленных прав и соответствующих законодательных гарантий значительно усложняло воз-

возможности граждан, не обладающих статусом журналиста, реально получить доступ к той или иной информации.

Ликвидировать это фактически сложившееся неравенство был призван Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации». Данный закон уже не рассматривает журналистов как особую привилегированную категорию граждан применительно к доступу к информации. Тем не менее механизм получения гражданами информации (а в данном федеральном законе проблема доступа к информации рассматривается только с этой точки зрения) был обозначен весьма схематично, а разработка конкретных процедур доступа оставлена «владельцам информации».

В федеральном законе отсутствуют четкие указания на то, в каких случаях допускается отказ в предоставлении информации (подобные тем, что содержатся в Законе РФ «О средствах массовой информации»), то есть решение этого ключевого вопроса также отдано на усмотрение лицам, этой информацией обладающим. Никаких гарантий, кроме права обжаловать отказ в предоставлении информации в суд, федеральный закон не предусматривал, а отсутствие разработанной процедуры осуществления доступа сделало и эту возможность защиты своих прав малоэффективной.

В этой ситуации журналисты продолжают обращаться к нормам, содержащимся в Законе РФ «О средствах массовой информации», которые не только более подробно описывают порядок получения журналистом информации, но и прямо предоставляют им ряд прав, облегчающих доступ к информации, в том числе и в чрезвычайных обстоятельствах (аварии, катастрофы, чрезвычайное положение), и до сих пор имеют больше шансов на то, что их право на информацию будет реализовано, чем рядовые граждане.

Вправе ли сотрудники государственных органов отказать журналисту в предоставлении ведомственных нормативных актов?

Право журналистов запрашивать и получать информацию и доступ к документам и материалам, находящимся в государственных органах (статья 47 Закона РФ «О средствах массовой информации»), включает в себя и право ознакомления с ведомственными нормативными актами. Закон не содержит каких-либо особых случаев, когда это право журналистов ограничено, поэтому действуют общие нормы, препятствующие получению доступа к тем нормативным актам или их частям, которые содержат сведения, отнесенные к государственной тайне.

Если в ведомственных нормативных актах затрагиваются или регулируются вопросы прав и свобод человека, то возможность доступа к ним гарантирована непосредственно в Конституции Российской Федерации, в статье 24. При этом такие нормативные акты не могут относиться к све-

дениям, составляющим государственную или любую иную тайну, или к информации с ограниченным доступом (статья 10 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»).

Имеют ли право журналисты осуществлять съемку мест предварительного заключения и мест лишения свободы?

Да, но только получив предварительно разрешение.

В соответствии со статьей 24 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации посещение журналистами учреждений, исполняющих наказания, возможно лишь с разрешения администрации этих учреждений или вышестоящих органов. Производство кино-, фото- и видеосъемки осужденных осуществляется с их согласия, данного в письменной форме, а съемки объектов, обеспечивающих безопасность и охрану осужденных, осуществляются лишь с разрешения администрации учреждения, исполняющего наказания, данного в письменной форме.

Вправе ли журналисты посещать частные предприятия и производить там запись? Должны ли они иметь разрешение на это?

Да.

Пункт 2 ст. 47 Закона о СМИ предусматривает право журналистов посещать предприятия у учреждения независимо от формы собственности. Пункт 6 той же статьи Закона о СМИ разрешает журналисту производить там запись, в том числе с использованием средств аудио- и видеотехники, кино и фотосъемки.

Законодательство прямо не предусматривает необходимость получения разрешения на все эти действия. С вступлением в силу ст. 262 ГК РФ необходимо учитывать, что собственник земельного участка может его огородить и, таким образом, он показывает, что вход на участок без его разрешения не допускается. Представляется, что для входа на огороженную частную территорию журналисту, как и любому другому, необходимо получить разрешение собственника. Нам известны прецеденты, когда по этому поводу возникали споры. Стоит отметить, что в законодательстве нет норм, обязывающих собственников предприятия допускать на предприятие (частные организации) журналистов.

В то же время закон разрешает принимать в отношении журналиста (как, впрочем, и любого другого лица) меры, предотвращающие доступ к коммерческой тайне данного предприятия и ее разглашение. Поэтому практика выделения сопровождающих, которые контролируют соблюдение режима охраны коммерческой тайны (или государственной, если таковая имеется), а также препятствуют в получении доступа и съемке носителей этих тайн, не противоречит закону.

Имеет ли журналист право присутствовать и производить съемку в культовых учреждениях или при отправлении религиозных обрядов вне культового учреждения?

Первый вопрос, который следует рассмотреть в данной ситуации: является ли отправление культов частью частной жизни верующих? Этот вопрос должен, вероятно, решаться следующим образом: отправление обрядов, не важно, индивидуальное или коллективное, в специально для этого предназначенных местах или в местах, куда доступ лиц, не принадлежащих к той или иной религии, ограничен, следует признать частью личной жизни граждан, отправление же обрядов в общедоступных местах (на улицах, площадях и т. п.) не должно относиться к частной жизни.

Следовательно, если речь идет об отправлении обрядов в месте, которое специально предназначено для этого, журналисты должны спрашивать разрешение на производство съемки у верующих (ст. 24 Конституции, ст. 49 Закона РФ «О средствах массовой информации»). При этом, хотя Закон РФ «О средствах массовой информации» и не содержит запрета на сбор информации с использованием скрытой камеры, ограничивая лишь ее распространение (ст. 50), использование скрытой камеры в рассматриваемом случае следует признать незаконным, так как это противоречит положениям статьи 24 Конституции и п. 6 ст. 49 Закона РФ «О средствах массовой информации».

В том случае, если журналисты пренебрегут запретами и не получают требуемого разрешения, все же вряд ли можно будет говорить о том, что в их действиях содержится состав нарушения неприкосновенности частной жизни, так как, вероятнее всего, будет отсутствовать мотив — корыстная или иная личная заинтересованность, однако, несомненно, журналисты в этом случае нарушат личные неимущественные права верующих (ст. 150 ГК) и к ним возможно предъявление иска о компенсации причиненного морального вреда.

При этом журналистам следует иметь в виду, что Гражданский кодекс среди различных способов защиты гражданских прав (в том числе и личных неимущественных, таких как неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна) предусматривает и самозащиту права. Статья 150 ГК говорит, что нематериальные блага защищаются в случаях и в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, а также в тех случаях и пределах, в каких использование способов защиты гражданских прав (ст. 12 ГК) вытекает из существа нарушенного нематериального блага и характера последствий этого нарушения. Статья 12 ГК, к которой апеллирует статья 150, предусматривает в числе других способов защиты и самозащиту гражданских прав. При этом статья 14 ГК, специально посвященная самозащите, говорит, что способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресече-

ния. Таким образом, законом допускается пресечение противоправной съемки силами самих верующих (в очерченных выше рамках).

В том случае, если речь идет о религиозных обрядах, совершаемых в общедоступных местах, никаких ограничений на съемку у журналиста нет, так как такое исповедание веры не может быть отнесено к личной жизни и является уже частью «публичной» жизни верующего.

В каких случаях журналист имеет право пользоваться скрытой камерой и использовать информацию, полученную с ее помощью?

Закон о средствах массовой информации обходит молчанием вопрос о том, в каких случаях использование скрытой аудио-, видео- и фотосъемки запрещено. В данном вопросе нам придется руководствоваться общими запретами, относящимися к производству записи. Запрещено, например, без разрешения администрации снимать в местах лишения свободы (о чем уже говорилось), без разрешения суда или судьи в зале судебного заседания, без разрешения человека снимать события его частной жизни и т. п.

Что касается распространения полученной таким образом информации, закон содержит достаточно четкие указания на сей счет. Следуя принципу «запрещено все, что не разрешено законом», авторы Закона РФ «О средствах массовой информации» перечислили три самостоятельных случая (как мы увидим, достаточно широких) — исключения из правила о недопустимости распространения полученной таким образом информации. Разрешается распространение полученной с использованием скрытой записи информации, если в результате распространения информации не нарушаются конституционные права граждан (речь преимущественно идет о праве на личную и семейную тайну и недопустимости разглашения сведений о личной жизни, хотя этот запрет может коснуться и других близких к этому сфер, например, права усыновителя сохранять в тайне факт усыновления и другую связанную с усыновлением информацию, однако во всех случаях данное ограничение, по существу, сводится к запрету распространять охраняемую законом тайну — запрету, общему для всех случаев распространения информации). Второй случай говорит о возможности распространения информации, полученной упомянутым образом, если это необходимо для защиты общественных интересов и приняты меры против возможной идентификации посторонних лиц. Это разрешение является в известном смысле исключением из первого запрета и корреспондирует с положениями статьи 49 Закона РФ «О средствах массовой информации», которая разрешает распространение информации о частной жизни лица во имя защиты «общественных интересов» (хотя исчерпывающим образом определить этот интерес вряд ли возможно).

Третий случай, в отличие от второго, является совершенно самостоятельным. Разрешается демонстрация скрытой записи по решению суда.

Таким образом, подытоживая все сказанное, можно сделать вывод о том, что регулирование распространения информации, полученной с использованием скрытой записи, мало чем отличается от регулирования распространения информации, полученной открыто.

Правомерен ли отказ в предоставлении журналисту информации о кредитном учреждении в связи с тем, что журналист не является его клиентом и не собирается им стать?

Нет. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» (в редакции от 3.02.96) в статье 8 обязывает любую кредитную организацию предоставить по требованию любого физического или юридического лица, в том числе и не являющегося клиентом банка (в данном случае не делается различий между журналистами и нежурналистами), ряд документов: лицензию на осуществление банковских операций, информацию о своей финансовой отчетности (бухгалтерский баланс и отчет о прибылях и убытках) и аудиторское заключение за предыдущий год, а также ежемесячные бухгалтерские балансы за текущий год.

Прочую информацию банк может предоставить по своему усмотрению и в установленном им порядке (такой принцип, как уже отмечалось, закреплен в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации»).

Информацию же о вкладах своих клиентов и операциях по их счетам банк не вправе предоставлять журналистам.

Но, 7-дневный срок для получения информации на эти отношения не распространяется.

Правомерен ли запрет на встречи с журналистами?

Нет. Конституция прямо предоставляет гражданам право свободно передавать и распространять информацию, не составляющую охраняемую законом тайну, любым законным способом.

Таким образом, запрещение со стороны руководства какого-либо государственного органа, предприятия или организации давать интервью СМИ, в том числе и по вопросам, касающимся деятельности этого органа или организации, не составляющим ее коммерческую или иную охраняемую тайну, является нарушением прав, закрепленных в пунктах 4 и 5 статьи 29 Конституции и статье 47 Закона РФ «О средствах массовой информации».

АККРЕДИТАЦИЯ

Что такое «аккредитация»? Зачем она нужна и что дает журналисту?

В Законе РФ «О средствах массовой информации» институту аккредитации посвящена специальная статья (ст. 48). Однако само понятие в

законе не определено. «Аккредитация», «аккредитовать» в переводе с латинского (*accredere*) значит оказывать доверие. Первоначально понятие «аккредитация» использовалось в международном праве и означало процедуру назначения и принятия (признания) представителя страны (организации) при иностранном государстве или международной организации, а также процедуру представления (признания полномочий) журналистов при международных организациях.

В дальнейшем этот термин стал использоваться шире — как процедура признания полномочий журналистов применительно не только к международным организациям, но и к любым государственным органам, организациям, учреждениям, органам общественного объединения.

В соответствии со статьей 48 Закона о СМИ редакция имеет право подать заявку в государственный орган, организацию, учреждение, орган общественного объединения на аккредитацию при них своих журналистов. Отметим, однако, что этому праву не корреспондирует обязанность администрации, должностных лиц аккредитовать журналистов в соответствии с поданной заявкой.

Аккредитуются заявленные журналисты при условии соблюдения редакциями правил аккредитации, установленных этими органами. Таким образом, правовое регулирование аккредитации осуществляется на основе Закона о СМИ и правил аккредитации, утверждаемых аккредитующими субъектами.

Институт аккредитации призван регламентировать взаимоотношения СМИ с организациями, являющимися источниками информации, создавая более благоприятные условия для осуществления профессиональной деятельности журналистов. В частности, аккредитованным журналистам предоставляется право присутствовать на всех заседаниях, совещаниях и иных мероприятиях, проводимых аккредитовавшим их органом, за исключением случаев, когда было принято решение о проведении закрытого заседания или мероприятия. При этом следует подчеркнуть, что на орган, аккредитовавший журналиста, возлагается обязанность предварительно извещать его о проведении таких мероприятий, а также создавать благоприятные условия для аудио- и видеозаписи, фото- и киносъемки.

Уместно заметить, что некоторые организации не считают нужным вводить у себя аккредитацию журналистов, мотивируя это тем, что они работают в режиме полной открытости. Однако по-настоящему открытых организаций, которые заинтересованы предоставлять информацию всем и в полном объеме, пока в России не так уж много. На деле декларируемая открытость часто оборачивается совсем противоположным.

Нередко руководители пресс-служб возражают против введения института аккредитации, опасаясь (по разным мотивам) повышенного интереса, критики деятельности своих организаций со стороны СМИ. Не

желая создавать себе дополнительные сложности, они устанавливают различные барьеры к доступу информации, используют организационные способы ее дозирования, устраивают своеобразную цензуру, осуществляя по своему усмотрению отбор «фаворитов» для предоставления информации. Все это не облегчает, а усложняет деятельность журналистов, им труднее получать информацию, заблаговременно узнавать о проводимых мероприятиях, встречаться с людьми, которые обладают социально значимой информацией.

Таким образом, на данном этапе развития нашего общества институт аккредитации призван упорядочить контакты журналистов с представителями власти, ввести взаимоотношения между ними в более цивилизованное русло.

Законодательством России о средствах массовой информации кроме аккредитации журналистов при государственных органах, организациях, учреждениях, при общественных объединениях предусматривается особый порядок аккредитации журналистов иностранных СМИ. Согласие на их аккредитацию дает МИД РФ (ст. 55 Закона о СМИ, Постановление Правительства РФ от 13.09.94 № 1055 «Об утверждении правил аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации»).

Кто разрабатывает правила аккредитации? Каковы основные требования к ним?

Как уже отмечалось выше, ст. 48 Закона о СМИ предоставляет всем государственным, политическим, общественным организациям право самостоятельно устанавливать свои правила аккредитации. Они призваны определять порядок аккредитации представителей средств массовой информации, права и обязанности журналистов, основные направления работы с аккредитованными работниками СМИ в целях создания необходимых условий обеспечения их информацией о деятельности аккредитующей организации, соответствовать российскому законодательству, не вступать в противоречие с принципами Конституции РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, Законом о СМИ. Они не могут противоречить нормам, обладающим большей юридической силой, ущемлять свободу массовой информации и права журналистов.

Однако на практике существующие правила далеко не всегда отвечают указанным требованиям. Поскольку нет обязательных Типовых правил аккредитации, единых норм и понятий для их разработки, то действует принцип «по усмотрению». Ввиду недостаточной разработанности ст. 48 Закона о СМИ, отсутствия подзаконных актов, рассматривающих содержание и механизм функционирования института аккредитации, значительная часть вопросов регламентируется устоявшимися традициями,

здравым смыслом, внутренней культурой, уровнем правосознания и неписанными нравственными правилами и стандартами. Все это диктует необходимость внимательного изучения и анализа всех пунктов правил, поскольку в них может содержаться угроза свободе массовой информации не в явной, а скрытой форме, которая может «сработать» в «нужный» момент. Анализ действующих в различных организациях и учреждениях правил аккредитации показал, что нередки случаи, когда отдельные пункты этих Правил используются в качестве инструмента ограничения доступа к информации, влияния или давления на СМИ со стороны пресс-служб или служб информации. Нередко принятые в регионах, на местах правила аккредитации нарушают права журналистов, предоставленные им федеральным законодательством. Идеи, которые закладываются в эти правила, порой преследуют цель не облегчить журналистам доступ к информации, а расширить перечень ограничений прав журналистов собирать и получать информацию по интересующим их проблемам.

Не случайно аккредитация иногда воспринимается как система манипулирования профессиональным сообществом, как деление журналистов на «достойных» и «недостойных».

Во избежание произвольного нормотворчества в различных государственных учреждениях и органах местного самоуправления необходимо принять на законодательном уровне Типовые положения об аккредитации.

Попытка разработки общих рекомендаций пресс-службам при составлении Положений об аккредитации была предпринята в 1994 году теоретической конференцией «Пресс-секретарь — чиновник или журналист?». Эта конференция была организована Фондом защиты гласности и оргкомитетом Ассоциации пресс-служб России при поддержке ряда общественных творческих и профессиональных организаций. Выработанные конференцией рекомендации, в частности, содержали следующие предложения:

1. Правила об аккредитации не должны противоречить ст. 29 Конституции РФ, которая гарантирует свободу массовой информации, а также законодательству о СМИ.

2. Общие положения документа должны определять:

- а) лиц, имеющих право на аккредитацию;
- б) срок, на который оформляется аккредитация;
- в) виды аккредитации;
- г) квотирование мест, выделенных для прессы;
- д) порядок подачи заявки на аккредитацию и срок ее рассмотрения;
- е) должностное лицо, принимающее решение об аккредитации.

3. Права аккредитованных журналистов.

4. Обязанности аккредитованных журналистов.

5. Основания для приостановления, лишения, отказа в аккредитации.

6. Порядок лишения и отказа в аккредитации.

Эти положения были раскрыты и детализированы в Типовых правилах аккредитации, приведенных в конце этой книги.

Правомерны ли действия руководства (ведомства) государственного органа, общественного объединения, которое в ответ на запрос редакции об аккредитации сообщает, что у них аккредитация не предусмотрена, а интересующие редакцию сведения могут быть предоставлены по соответствующему запросу?

Нет, неправомерны.

Журналисты обладают целым рядом прав, которые призваны облегчить им получение информации. Им предоставлено право посещать государственные органы (ст. 47, п. 2 Закона о СМИ); производить записи, в том числе и с использованием средств аудио-, кино- и фотосъемки (ст. 47, п. 6 Закона о СМИ).

Кроме того, аккредитованным при государственных органах журналистам предоставляется право присутствовать на всех заседаниях, совещаниях и иных мероприятиях, проводимых аккредитовавшим его органом, за исключением случаев, когда принято решение о проведении закрытого заседания или мероприятия. При этом на государственный орган, аккредитовавший журналиста, возлагается обязанность извещать последнего о проведении таких заседаний и мероприятий и создавать условия для производства записи.

Если в государственном органе отсутствует положение об аккредитации, то данный орган обязан аккредитовать при себе журналистов без каких-либо условий, так как отсутствие правил аккредитации не лишает редакцию прав, предоставленных ей статьей 48 Закона о СМИ.

В случае, если аккредитация при каком-либо государственном или общественном органе не предусмотрена, журналист вправе свободно посещать все открытые заседания по предъявлении редакционного удостоверения или иного документа, подтверждающего его статус.

Следует при этом подчеркнуть, что предоставление информации о деятельности администрации государственного или общественного органа является ее не правом, а обязанностью (ст. 38 Закона о СМИ, ст. 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»).

Открытость деятельности государственных органов и возможность граждан получать достоверную информацию об их деятельности российское законодательство рассматривает как одну из гарантий возможности граждан осуществлять контроль за деятельностью органов государственной власти и участвовать в управлении делами государства.

Таким образом, препятствование журналисту в посещении открытых заседаний государственных органов представляет собой не только нарушение прав журналиста, закрепленных в статьях 1 и 47 Закона о СМИ, но

и ограничение прав граждан, закрепленных в статьях 29 и 32 Конституции РФ.

Каковы права аккредитованных журналистов?

В соответствии с конституционным принципом свободы массовой информации российское законодательство предусматривает ряд привилегий, создающих журналистам возможности свободно искать, запрашивать, получать и распространять информацию, тем самым обеспечивать аудиторию самой свежей, самой точной и самой полной информацией по всем интересующим ее общественно значимым вопросам.

Помимо тех правомочий, которые закреплены статьей 47 Закона о СМИ, аккредитованные журналисты приобретают дополнительные права, облегчающие осуществление профессиональной деятельности. В упомянутых выше рекомендациях дан примерный перечень прав аккредитованных журналистов. К их числу отнесены возможности:

- заблаговременно получать информацию о предстоящих заседаниях, совещаниях и других мероприятиях;

- присутствовать на проводимых мероприятиях, работать во время проведения открытых мероприятий в залах заседаний или специально оборудованных помещениях пресс-службы;

- пользоваться городским телефоном для связи с редакциями и передачи оперативных сообщений;

- получать оперативную официальную информацию;

- получать официальные документы, стенограммы заседаний, тексты заявлений, пресс-релизы и другие документы;

- знакомиться с предназначенными для публикации информационно-справочными материалами;

- получать дополнительную информацию (комментарии или разъяснения);

- посещать пресс-конференции, брифинги и иные мероприятия, предназначенные специально для прессы;

- использовать в установленном порядке материалы архива;

- пользоваться содействием пресс-служб в проведении встреч и бесед с руководителями и сотрудниками организации, депутатами. Аккредитация журналиста при органе или организации является основанием для его работы во всех структурных подразделениях соответствующего органа или организации, если правилами аккредитации не установлено иное;

- по аккредитационному удостоверению свободно проходить в учреждение, при котором аккредитован журналист.

Все это в совокупности облегчает получение необходимой информации, экономит уйму времени и повышает эффективность труда журналиста.

Каковы обязанности аккредитованных журналистов?

Обязанности журналистов определяются ст. 49 Закона о СМИ, а также отдельными положениями, содержащимися в различных нормативных актах и касающимися в первую очередь вопросов допуска представителей СМИ к информации.

Кроме того, на аккредитованного журналиста (в связи с расширением его прав) возлагается ряд дополнительных обязанностей, предусмотренных правилами аккредитации. В предложенных конференцией «Пресс-секретарь — чиновник или журналист?», о которой говорилось ранее, рекомендациях указывалось, что аккредитованный журналист обязан:

- соблюдать правила внутреннего распорядка работы организации;
- не вмешиваться в ход мероприятия, на котором он присутствует (если оно не специально организовано для прессы);
- соблюдать правила, которые определены для специальных, особых мероприятий;
- соблюдать порядок организации персональных встреч и бесед с руководителями и сотрудниками.

Важно, чтобы эти обязанности не вводили дополнительных ограничений прав журналистов, а касались лишь уточнений, связанных с выполнением правил внутреннего распорядка аккредитующей организации.

Вправе ли аккредитующий орган устанавливать квоты (нормы) для различных средств массовой информации?

Законодательством не предусмотрено установление каких-либо квот для различных СМИ. Однако на практике действующие в государственных, политических, общественных организациях Правила аккредитации содержат пункты о квотировании мест, выделяемых для прессы. Как можно оценить существующее расхождение между законодательством и практикой? Является ли это восполнением пробела в законе или посягательством на свободу массовой информации?

Сложно однозначно ответить на эти вопросы.

На первый взгляд может показаться, что в данном случае налицо несоответствие данного пункта Правил положениям Конституции РФ и Закону о СМИ, поскольку ограничение количества журналистов, которые могут быть аккредитованы при том или ином органе, нарушает право редакций подавать заявки для аккредитации при них своих журналистов и тем самым вводит не предусмотренные законодательством ограничения (что противоречит положениям ст. 1, 5, 48 Закона о СМИ). Кроме того, ограничение числа журналистов, которых можно аккредитовать одному изданию, нарушает право граждан на оперативное получение достоверной

информации о деятельности государственных органов и их должностных лиц.

Вместе с тем необходимо учитывать, что у каждого органа, учреждения технические возможности не безграничны. Организационные трудности, отсутствие или неподготовленность помещения, отсутствие соответствующих условий для одновременной работы большого числа представителей средств массовой информации диктуют необходимость установления нормативов (квот) при аккредитации журналистов. Важно при этом соблюсти принципы открытости и справедливости, позволяющие обеспечить информацией через различные СМИ все категории граждан, что в значительной степени определяется критериями, по которым происходит квотирование.

Изучение действующих правил аккредитации показало, что порой устанавливаются совершенно неприемлемые критерии, например, аккредитование средства массовой информации по рейтингу популярности. При этом не оговаривается, кем и как он будет определяться. Не исключено, что в число самых непопулярных, с самым низким рейтингом попадут в первую очередь неугодные, непокорные, критически настроенные, независимые СМИ.

Иными словами, такое положение правил может угрожать свободе доступа к информации и привести к непредусмотренным федеральным законом ограничениям. Речь идет не только о журналистской деятельности, но и о реализации права граждан России на свободу слова и информации.

Во избежание административного диктата, произвольного нормотворчества, видимо, следует урегулировать этот вопрос законодательно, включив в Типовые положения об аккредитации пункт о квотах, принципах и критериях их выделения.

Учитывая необходимость решения этого вопроса, в уже неоднократно упоминавшихся рекомендациях предлагалось предусматривать в Правилах аккредитации квотирование мест, выделяемых для прессы. Признано целесообразным введение квот по категориям: зарубежные, центральные, региональные, местные, тематические издания, предполагается определение количества представителей различных изданий или, при ограниченных возможностях организации, перечень газет, журналов, телерадиокомпаний, специализирующихся на конкретной тематике либо имеющих наибольший тираж.

Вправе ли аккредитующий орган устанавливать виды аккредитации?

Статья 48 Закона о СМИ, определяющая правовой режим аккредитации, будучи чрезвычайно лаконичной, не дает прямого ответа на этот, как и многие другие вопросы.

Однако Закон о СМИ позволяет определить общие подходы к его решению. Изучение Положений об аккредитации, принятых в центральных и региональных органах государственной власти и местного самоуправления, показало, что во многих из них содержатся указания на виды аккредитации.

Чаще всего выделяются:

постоянная (на весь срок объявленной аккредитации журналистов, постоянно освещающих деятельность аккредитующего органа и специализирующихся на этой тематике);

временная (ограниченная меньшим сроком для выполнения конкретного задания своих редакций по освещению работы аккредитующего органа);

специальная (при особом режиме мероприятия).

Эти же виды были рекомендованы конференцией «Пресс-секретарь — чиновник или журналист?».

Представляется, что установление видов аккредитации не противоречит Конституции РФ и Закону о СМИ, не ограничивает свободу массовой информации и прав журналистов, а устраняет существующий пробел.

Вместе с тем вызывает сомнение необходимость введения наряду с перечисленными видами разовой аккредитации сроком действия на одно мероприятие (заседание, пресс-конференцию, брифинг и др.), на котором предусмотрено присутствие представителей средств массовой информации.

Думается, что этот вид аккредитации является избыточным, поскольку нельзя рассматривать наличие аккредитации как предварительное условие признания за журналистом тех прав, которые предоставлены ему законом (Конституция РФ, ст. 29; Закон о СМИ, ст. 1, 38, 47, 58).

Какие персональные сведения об аккредитуемом журналисте вправе требовать аккредитующий орган?

Законодательством не определен характер требований, которые должна предоставлять редакция об аккредитуемом журналисте. Представляется, что поскольку редакция подает заявку на аккредитацию своих журналистов, то сведения персонального характера о конкретных журналистах должны быть минимальными.

Следует отметить, что в законе до сих пор не определено, что понимается под «персональными данными». Российский проект Федерального закона «О персональных данных» все еще остается проектом. Согласно ст. 3 этого проекта персональные данные — это любая документированная информация, относящаяся к конкретному человеку, или та, которая может быть отождествлена с конкретным человеком.

Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации» установлено, что персональные данные относятся к доку-

ментированной информации с ограниченным доступом — конфиденциальной информации (ст. 2, 10, 11). Порядок обязательного предоставления информации, относящейся к конфиденциальной, устанавливается и осуществляется в соответствии с законодательством (ст. 8 и 2 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»).

Законодательство РФ гарантирует защиту конституционных прав граждан на сохранение конфиденциальности персональных данных (ст. 20 этого же закона) и не допускает сбора и хранения информации о частной жизни (ст. 11, п. 1).

Однако приходится констатировать, что многие действующие Правила аккредитации в различных учреждениях и организациях содержат требования о предоставлении излишних, на наш взгляд, сведений персонального характера об аккредитуемых журналистах. Вряд ли можно признать обоснованными требования о предоставлении в заявке на аккредитацию таких сведений, как образование журналиста, стаж его работы, должность, биография, справка о профессиональной деятельности, является ли он постоянным работником, паспортные данные. К этому же списку можно отнести требование представить так называемые объективные характеристики внесенных в список журналистов без указания критериев, по которым администрация будет оценивать объективность или необъективность характеристик, а следовательно, и возможность аккредитации того или иного журналиста.

Невыполнение этих требований влечет за собой нежелательные последствия. В частности, в Правилах отмечается, что при отсутствии указанных сведений в карточке заявка на аккредитацию не принимается.

Между тем непредоставление таких данных не является законным основанием для отказа в аккредитации. Таким образом, вводятся не предусмотренные законом ограничения на аккредитацию, что недопустимо в силу положений статей 1, 48, 58 Закона о СМИ, а также Конституции РФ.

Конституция РФ признает право на неприкосновенность частной жизни, запрещает сбор информации личного характера (ст. 23, 24). Речь идет о гарантированном невмешательстве государственных органов, должностных лиц в сферу частной жизни человека (ст. 23, 24, 29).

Соответствует ли закону требование Правил аккредитации указывать в заявке на аккредитацию псевдонимы журналистов?

Нет, не соответствует.

Такое требование чрезвычайно распространено в действующих на местах Правилах аккредитации и противоречит существующему законодательству. Оно нарушает права журналиста, предусмотренные ст. 47, п. 12 Закона о СМИ, согласно которому журналист имеет право распростра-

нять подготовленные им сообщения и материалы за своей подписью, под псевдонимом или без подписи. В ст. 15 Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах» также установлено право автора использовать произведение под своим именем, псевдонимом либо без обозначения имени, то есть анонимно (право на имя).

Требование раскрытия псевдонимов противоречит ст. 150 ГК РФ, гарантированным Конституцией правам и свободам человека и гражданина, принципам и нормам международного права.

24 июня 2002 г. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ рассмотрела спор, предметом которого был именно этот вопрос.¹ Сначала этот спор рассматривал Саратовский областной суд. Он согласился с областным прокурором, что требование указывать псевдоним в заявке на аккредитацию незаконно.

Верховный Суд РФ, увы, признал такое требование законным и допустимым. По мнению Верховного Суда, указание псевдонима не умаляет прав журналиста. Верховный Суд посчитал, что, если журналист имеет право распространять свои материалы под собственным именем или под псевдонимом, то незаконность требования указывать псевдоним означает и незаконность указывать в заявке имя журналиста, что в итоге делает невозможным его аккредитацию.

С таким мнением нельзя согласиться. Использование псевдонима журналистом часто вызвано соображениями личной безопасности, когда журналист предполагает, что распространяемый материал может вызвать резкую реакцию, недовольство и привести к самым крайним последствиям.

Использование псевдонима означает, что журналист предоставил информацию для распространения на условиях конфиденциальности, не желая собственной идентификации, и редакция обязана поддерживать такой режим. С позицией Верховного Суда, по сути – формальной, можно согласиться в той части, что сообщение псевдонима в заявке не ограничивает право журналиста пользоваться псевдонимом. Но в этом случае такое требование лишает это законодательно закрепленное право всякого смысла. Конечно, эту норму можно обойти и не использовать псевдоним, указанный в заявке, но представляется недопустимым попытка аккредитирующей организации контролировать деятельность журналиста.

Соответствует ли законодательству положение о том, что аккредитации подлежат «только профессиональные журналисты, имеющие соответствующее образование»?

Нет, не соответствует.

Судебная палата по информационным спорам дала разъяснения по этому вопросу, обратив внимание на ряд положений. Во-первых, соглас-

¹ С подробностями этого дела можно ознакомиться на нашем сайте: www.gdf.ru

но Закону РФ «О средствах массовой информации» «под журналистом понимается лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ней трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию» (ст. 2, ч. I, п. 10 Закона о СМИ). Требований о соответствующем образовании в законе нет.

Кроме того, статьей 52 этого же закона установлен специальный статус профессионального журналиста, который распространяется: на штатных сотрудников редакций, занимающихся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для многотиражных газет и других СМИ, продукция которых распространяется исключительно в пределах одного предприятия (объединения), организации, учреждения, а также на авторов, не связанных с редакцией средства массовой информации трудовыми или иными договорными отношениями, но признаваемых ею своими внештатными авторами или корреспондентами при выполнении ими поручений редакции.

Как видим, и здесь ничего не говорится о «соответствующем образовании» для признания статуса профессионального журналиста.

Если же обратиться к результатам социологических исследований, проведенных Комиссией по свободе доступа к информации, то окажется, что на этом основании почти каждый второй журналист лишился бы права быть аккредитованным.

Таким образом, устанавливаемое рядом реально действующих Правил аккредитации положение о том, что аккредитации подлежат «только профессиональные журналисты, имеющие соответствующее образование», вводит не предусмотренное законодательством ограничение, что противоречит Конституции РФ (ст. 29), Закону о СМИ (ст. 1, 48, 58).

Вправе ли общественные объединения аккредитовать и допускать на свои открытые мероприятия представителей СМИ по своему выбору и предпочтению?

Нет, не вправе.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» в числе обязанностей общественного объединения устанавливает необходимость соблюдения законодательства Российской Федерации, общепринятых принципов и норм международного права (ст. 29 Закона «Об общественных объединениях»).

Это означает, что деятельность общественных объединений не должна противоречить Конституции, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ (ст. 15 Конститу-

ции). Согласно Конституции, гарантируется свобода массовой информации, цензура запрещается. Поэтому установление каких-либо сугубо субъективных ограничений прав представителей СМИ не допускается.

Кроме того, гласность является одним из основных принципов создания и функционирования общественных объединений (ст. 15 Закона «Об общественных объединениях»). Таким образом, законодательными актами установлен такой же порядок доступа к информации и аккредитации журналистов общественными объединениями, как и для государственных органов, учреждений, организаций. Это означает, что в соответствии с действующим законодательством на общественные объединения, как и на государственные органы, возлагается обязанность предоставлять информацию, а редакции и журналисты имеют право ее получать.

В соответствии с Конституцией РФ и Законом о СМИ граждане имеют право на получение через СМИ информации об общественных объединениях, что является необходимым для определения своего отношения к ним и осуществления общественного контроля за их деятельностью.

Принцип гласности, как справедливо подчеркивается в комментарии к Федеральному закону «Об общественных объединениях», обеспечивает реализацию права на объединение в такой форме, как «право вступать в существующие общественные объединения либо воздержаться от вступления в них». Ясно, что для того, чтобы осуществить это право и сознательно принять решение об участии или неучастии в объединении, необходимо располагать достаточной информацией.

Имеет ли право охрана государственных учреждений не пропускать туда журналистов, которые не имеют аккредитации при данном учреждении?

Нет.

Аккредитация при государственных органах и органах общественных объединений в законе рассматривается как определенный льготный режим, предоставляющий аккредитованным журналистам более комфортабельные условия для получения информации.

Прежде всего аккредитация возлагает определенные обязанности на орган, при котором осуществлена аккредитация. На государственный орган, аккредитовавший журналиста, возлагается обязанность извещать последнего о проведении своих заседаний и мероприятий и создавать условия для производства записи, обеспечивать аккредитованных журналистов материалами.

Однако отсутствие аккредитации не лишает журналиста его конституционных прав (это прямо запрещено в статьях 17 и 55 Конституции) и прав, предоставленных ему в статье 47 Закона РФ «О средствах массовой информации»; также аккредитация не является и предварительным условием для реализации журналистом указанных прав.

Поэтому неаккредитованные журналисты также вправе свободно посещать все открытые заседания государственных органов (п. 2 ст. 47 Закона РФ «О средствах массовой информации») по предъявлении редакционного удостоверения или иного документа, удостоверяющего его статус. Однако в отношении их государственный орган не обязан способствовать осуществлению профессиональной деятельности.

Если в государственном органе отсутствует положение об аккредитации, то данный орган обязан аккредитовать журналистов без каких-либо условий, так как отсутствие положения об аккредитации не лишает редакцию прав, предоставленных ей статьей 48 Закона РФ «О средствах массовой информации».

В том случае, если противодействие журналистам исходило со стороны сотрудников службы охраны, мы имеем дело с воспрепятствованием законной профессиональной деятельности путем «принуждения к отказу в предоставлении и распространении информации», совершенным с использованием служебного положения, которое может повлечь привлечение виновных к уголовной ответственности (по ст. 144 УК РФ).

Правомерно ли требование администрации к аккредитованному журналисту проводить аудио- и видеозапись только с письменного согласия должностных лиц или работников администрации аккредитуемого органа?

Нет, не правомерно.

По Закону о СМИ журналисты обладают целым рядом прав, которые призваны облегчить им получение информации. Им предоставлено право посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы (п. 2 ст. 47 Закона о СМИ), проводить записи, в том числе с использованием средств аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки (п. 6 ст. 47 Закона о СМИ).

Более того, аккредитуемый орган обязан создавать благоприятные условия для производства записи (ст. 48 Закона о СМИ). При этом ст. 4 Закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» не ограничивает право аккредитованных журналистов «производить собственную аудио- и видеозапись на заседаниях, совещаниях и иных открытых мероприятиях». Исключения из правил установлены в законе. Например, фото-, видео- и киносъемки в зале судебного заседания могут производиться только с разрешения суда (судьи).

Таким образом, необходимость получения письменного согласия должностных лиц или работников администрации аккредитуемого органа на проведение аудио- и видеозаписи законодательством не предусмат-

ривается, а такое требование нарушает права журналистов. Однако проведение видеозаписи и киносъемки не должно нарушать нормальной деятельности аккредитующей организации.

Правомерно ли включение в Правила аккредитации указания конкретных сроков подачи заявок, времени и места прохождения в здание аккредитующей организации?

Установление в Правилах аккредитации жесткого срока для подачи заявки на аккредитацию, на наш взгляд, является излишним. В ряде действующих Правила об аккредитации этот срок ограничен конкретными числами (менее месяца в год). Такое ограничение лишает возможности аккредитоваться те средства массовой информации, которые учреждены позже указанного срока. Установление ограниченного срока на получение аккредитации, фактически ограничивает конституционное право на свободное получение информации законным способом. Ст. 55 Конституции предусматривает, что такое ограничение возможно только нормативным актом уровня федерального закона. С этих позиций, установление ограниченного срока очевидно неконституционно.

Что касается установления конкретного времени и места прохождения в здание аккредитующей организации, то подобное указание также представляется излишним. Если же в Правилах оно содержится, то необходима оговорка, определяющая условия присутствия на мероприятиях, проводимых во внеурочное время. Иначе это может быть способом либо устранения, либо недопущения неудобных журналистов (в том числе и аккредитованных) на мероприятия, которые назначаются в другое время.

Таким образом, включение в Правила аккредитации указания как конкретных сроков подачи заявок, так и времени и места прохождения журналистов в здание аккредитующей организации может создавать угрозу свободе массовой информации (нарушение ст. 1 Закона о СМИ), ограничивать право на получение информации (ст. 38), искажая смысл самого института аккредитации (ст. 48).

Правомерно ли лишение аккредитации журналиста за отказ от распространения информации, предоставленной аккредитующим органом?

Нет, не правомерно.

Требование распространения какой-либо информации, согласно ст. 58 Закона о СМИ, является ущемлением свободы массовой информации посредством вмешательства в деятельность редакции и нарушения ее профессиональной самостоятельности, а также принуждения журналиста к распространению информации, поэтому оно не может быть законным основанием для лишения аккредитации.

К тому же ст. 48 Закона о СМИ устанавливает, что журналист может быть лишен аккредитации только в тех случаях, когда им или редакцией нарушены Правила аккредитации либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие честь, достоинство и деловую репутацию организации, аккредитовавшей журналиста, что должно быть подтверждено вступившим в законную силу решением суда. Иные основания, даже если они предусмотрены в Правилах аккредитации, не могут включать положения, ограничивающие свободу массовой информации и права журналистов (ст. 1, 5 Закона о СМИ).

Кроме того, установление каких-либо ограничений либо предъявление дополнительных требований, ограничивающих права журналистов, свободу мнений, противоречит ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и Конституции РФ (ст. 29).

Требуется ли аккредитация при избирательных комиссиях для работы журналиста на избирательном участке?

Нет, не требуется.

В соответствии с российским законодательством деятельность избирательных комиссий осуществляется открыто и гласно. Все заседания избирательных комиссий являются открытыми (Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан РФ» — п. 5 ст. 3; Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» — ст. 10, 30; Федеральный закон «О выборах Президента РФ» — ст. 10; Федеральный закон «О референдуме РФ» — ст. 1, 21).

Представители СМИ вправе присутствовать на заседаниях комиссий и по своему усмотрению посещать избирательные участки в день голосования. В частности, в ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» указано, что на заседаниях соответствующих избирательных комиссий вправе присутствовать в числе других представители средств массовой информации. Для этого не требуется получения аккредитации или разрешения.

Допустимо ли в Правилах аккредитации устанавливать какие-либо условия, в зависимости от которых те или иные СМИ не подлежат аккредитации?

Нет, не допустимо.

Анализ существующих Правил аккредитации показал, что в ряде случаев устанавливается зависимость решения вопроса об аккредитации от различных условий, например, от источника финансирования СМИ, состава учредителей.

В частности, в ряде Правил зафиксировано, что аккредитации подлежат журналисты СМИ, финансируемые из республиканского бюджета. В других случаях устанавливается, что аккредитации не подлежат журналисты СМИ, учредителями которых являются общественные и коммерческие организации, частные лица.

В соответствии с федеральным законодательством правовой статус журналистов, финансируемых из республиканского бюджета, ничем не отличается от правового статуса журналистов любого другого СМИ, поэтому введение ограничений на аккредитацию в зависимости от источника финансирования носит дискриминационный характер. Оно ущемляет законные права журналистов на сбор информации, посягает на свободу массовой информации. Кроме того, подобное условие ограничивает право граждан на получение через СМИ оперативных и достоверных сведений о деятельности государственных органов (ст. 1, 38 Закона о СМИ).

Ограничение условий аккредитации в зависимости от состава учредителей редакции, которую представляет журналист, также противоречит закону. Согласно ст. 7 Закона о СМИ, учредителем средств массовой информации может быть гражданин, объединение граждан, предприятие, учреждение, организация, государственный орган. Все они имеют равные права, гарантированные Конституцией РФ.

Таким образом, введение ограничений на аккредитацию в зависимости от источников финансирования редакции и от состава учредителей противоречит не только законодательству в сфере массовой информации, но и Конституции РФ.

Правомерен ли отказ или лишение аккредитации СМИ или отдельных журналистов за необъективные и тенденциозные, с точки зрения аккредитующей организации, публикации?

Нет. Не правомерен.

Отказ в аккредитации в зависимости от содержания прежних публикаций нарушает права журналистов и препятствует профессиональной деятельности журналистов.

Согласно ст. 48 Закона о СМИ, журналист может быть лишен аккредитации лишь в двух случаях:

когда им нарушены правила аккредитации, которые в силу требований ст. 1 и 5 Закона о СМИ не могут включать положения, ограничивающие свободу массовой информации и права журналистов;

если журналистом распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие честь и достоинство работников аккредитовавшей организации, что должно быть подтверждено вступившим в силу решением суда.

Никакие иные случаи, в том числе связанные с «необъективностью», «тенденциозностью» освещения деятельности аккредитующей организации, не могут служить основанием для лишения или отказа в аккредитации. К тому же понятия «всесторонность» и «объективность» являются оценочными категориями, которые допускают многозначное, а следовательно, произвольное толкование. Их применение может использоваться для ограничения прав журналистов, которые критически настроены в отношении тех или иных должностных лиц, что вообще недопустимо.

Каковы основания лишения аккредитации?

В соответствии со ст. 48 Закона о СМИ журналист может быть лишен аккредитации, если им или редакцией нарушены установленные Правила аккредитации либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие честь и достоинство работников организации, аккредитовавшей журналиста, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда.

Анализ практики показывает, что к такой мере нередко прибегают при неоднократной утере аккредитационных документов, при увольнении журналиста из редакции, при прекращении существования средства массовой информации (вследствие его закрытия или ликвидации), при многократном нарушении правил внутреннего распорядка работы организации.

Как должен быть оформлен отказ или лишение аккредитации?

Такое решение аккредитующей организации должно быть оформлено письменным документом с указанием должностного лица, принимающего решение, с основанием решения, со ссылкой на действующее Положение об аккредитации и законодательство о СМИ, порядком обжалования решения об отказе или лишении аккредитации.

Куда следует обращаться в случае возникновения спорных, конфликтных ситуаций, связанных с аккредитацией?

Для разрешения конфликтных ситуаций, связанных с аккредитацией, возможно обращение:

- к руководству аккредитующей организации;
- к вышестоящему руководству в порядке подчиненности;
- в органы прокуратуры;
- в суд.

Во всех случаях консультативную помощь могут оказать сотрудники Фонда защиты гласности.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИНФОРМАЦИИ

Какие режимы информации существуют? Кто и какими правами на информацию обладает?

Вопрос этот является одним из самых запутанных по той причине, что законодатель не выдержал определенного подхода к его решению.

Гражданский кодекс в статье 128 наряду с другими провозглашает информацию объектом гражданских прав. Из этого следует, что в отношении информации могут совершаться гражданско-правовые сделки, которые не противоречат существу информации как объекта права (о чем подробнее будет сказано ниже).

Однако очевидно, что существует большая категория информации, исключенная из гражданского оборота. Речь идет об охраняемых законом тайнах (за исключением коммерческой тайны, которая единственная из всех тайн регулируется гражданским законодательством и может при определенных условиях стать объектом гражданских сделок). Существуют и случаи, когда информация должна предоставляться не по гражданско-правовым договорам, а в силу закона (и бесплатно), — мы говорим о запросе информации из государственных органов в порядке статей 24, ч. 2, 29, 41 и 42 Конституции Российской Федерации и статей 38—40 и 47 Закона «О средствах массовой информации» и о запросе информации у негосударственных организаций, когда закон обязывает их предоставлять информацию.

Теперь коснемся ставшего популярным вопроса о праве собственности на информацию. Очевидно, что в Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» из голов авторов вкралась путаница между информацией как обратной стороной энтропии и документом, на котором она отражена. Если проанализировать содержание статей 209—213 Гражданского кодекса вкуче с уже упоминавшейся статьей 128, то станет очевидно, что информация, представляющая собой совершенно отдельный от имущества объект гражданских прав, в собственности находиться не может по своей природе, тогда как носитель информации (в том числе и бумажный — например, книга) может находиться в собственности и продаваться (причем и в качестве книги, и в качестве макулатуры).

Нельзя забывать и еще один вариант, при котором информация станет объектом исключительных прав определенного лица на определенный срок: речь идет о так называемых объектах промышленной собственности — изобретениях, полезных моделях и промышленных образцах, которые охраняются патентным законодательством; за неправомерное разглашение информации о них журналист может понести ответственность.

В каких случаях и кто имеет право ограничивать доступ к информации?

Во-первых, это государственные органы и организации и органы общественных организаций, если речь идет об оказавшейся у них информации, составляющей государственную, коммерческую (служебную) или иную охраняемую законом тайну (в остальных случаях они обязаны ее предоставлять).

Во-вторых, это негосударственные (и необщественные) организации и люди, которым определенная информация стала известна в силу их профессиональной деятельности, и которую закон обязывает их хранить в тайне (все случаи «профессиональной» тайны — врачебная, банковская, нотариальная, адвокатская).

В-третьих, это те же субъекты, что и во втором случае, но когда речь уже идет об информации, касающейся их самих и их деятельности, если только закон не обязывает их сообщить эту информацию по запросу (как видно, третий случай охватывает весьма обширную сферу частной жизни и частного предпринимательства).

И, наконец, в-четвертых, это обладатели исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальной собственности).

Необходимо ли получать согласие исполнителя или лица, которому исполнитель передал свои права на исполнение, для записи исполнения и в каких случаях?

Статья 44 Конституции гарантирует охрану интеллектуальной собственности. Статья 138 Гражданского кодекса РФ также признает за гражданином или юридическим лицом исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, однако делает одну существенную оговорку: данные права признаются лишь в случаях и в порядке, установленных законом. В этом состоит одна из особенностей охраны продуктов творческой деятельности.

Исключительное право записывать исполнение и распространять такие записи или разрешать указанные действия принадлежит исполнителю, который может передать его любому иному лицу. По этому правилу получение согласия необходимо.

Однако Закон «Об авторском праве и смежных правах» установил ряд случаев, когда запись и распространение могут проводиться и без согласия исполнителя или иного обладателя исключительных прав на исполнение.

Один из таких случаев предусмотрен в пункте 1 части 1 статьи 42 упомянутого закона, которая допускает без согласия исполнителя и без вы-

платы ему вознаграждения включение небольших отрывков из исполнения, постановки в обзоры о текущих событиях.

Таким образом, журналист вправе записать и в последующем использовать в новостях отрывок из исполнения, продолжительность которого должна быть оправдана информационной целью.

ОБЩИЙ ПОРЯДОК ЗАПРОСА ИНФОРМАЦИИ

Различаются ли способы запроса информации в государственных органах и органах общественных объединений, с одной стороны, и в негосударственных организациях и частных лиц — с другой?

Законодательство проводит существенное различие между порядком получения информации в государственных органах (учреждениях, организациях), общественных объединениях, с одной стороны, и в частных организациях — с другой.

На государственные органы и организации, общественные объединения и их должностных лиц возлагается обязанность предоставлять сведения о своей деятельности. Закон перечисляет некоторые способы, которыми данные сведения могут предоставляться, — это:

ответы на запросы информации;

создание доступных для каждого информационных ресурсов (документов и их массивов) по вопросам деятельности данного органа и подведомственных ему организаций;

проведение пресс-конференций;

рассылка справочных и статистических материалов.

Возможно использование и иных способов.

В отличие от государственных информационных ресурсов, которые в силу закона являются открытыми и общедоступными (за исключением сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую тайну), информация, которой располагают частные лица и организации, как правило, предоставляется лишь с их разрешения.

Согласно статье 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», лица, в чьем распоряжении находится информация, вправе самостоятельно определять возможность и порядок доступа к ней. При этом они не обязаны мотивировать перед редакцией или журналистом свой отказ в предоставлении той или иной информации.

Исключение составляют лишь строго оговоренные законом случаи, когда обязанность предоставления информации все же возлагается и на негосударственные организации.

Различается ли порядок запроса информации журналистом и редакцией?

Увы, да.

Если порядок запроса информации редакцией и порядок предоставления такой информации подробно описаны в статьях 39 и 40 Закона «О средствах массовой информации», то правила, касающиеся запроса информации журналистом, носят более разрозненный характер. Закон «О средствах массовой информации» (статья 47) предоставляет журналистам право искать, запрашивать и получать информацию. Они вправе знакомиться с документами и материалами, за исключением фрагментов, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, а также копировать и публиковать их при условии соблюдения авторских и иных прав на интеллектуальную собственность. В соответствии со статьей 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», журналист, так же как и редакция, не обязан обосновывать необходимость получения им информации, за исключением случаев запроса информации с ограниченным доступом (государственная и иная специально охраняемая тайна, сведения о частной жизни). Применительно к запросу информации журналистом закон не устанавливает правил, определяющих порядок отказа и отсрочки в предоставлении информации, оставляя определение порядка предоставления информации на усмотрение государственных органов, общественных объединений и организаций, в которые обратился журналист.

Однако для журналиста предусмотрены определенные гарантии. Он имеет право быть принятым должностным лицом в связи с запросом информации.

Подобная необъяснимая двойственность подхода законодателя, когда права журналиста ставятся «позади» прав редакции, приводит к тому, что «свободные» журналисты ущемляются в правах по сравнению со «штатными», которые могут, выступая представителями редакции, пользоваться порядком запроса, предусмотренным для нее.

Может ли журналист делать запрос информации в устной форме?

Да.

Такое право прямо предоставлено в статье 39 Закона «О средствах массовой информации»; здесь следует, однако, оговориться, что статья касается запроса редакции (читай: журналиста, который может воспользоваться бланком редакции, подписью ее редактора и ее печатью). Журналисты, которые такой возможности не имеют, вынуждены, как и прочие граждане, подчиняться тем правилам, которые установила та или иная организация (подробнее см. статью 12, ч. 3 и ст. 13 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»).

Однако редакциям и журналистам следует иметь в виду, что сроки отказа и вручения уведомления об отсрочке исчисляются только с момента подачи письменного запроса. Так что при устном запросе государственные служащие могут спокойно «забыть» о сроках, не нарушив при этом положения закона.

Должен ли журналист обосновывать необходимость запрашиваемой информации?

Если речь идет о государственных информационных ресурсах, не составляющих охраняемой законом тайны, и о случаях, когда негосударственная организация или частный предприниматель обязаны предоставить информацию по требованию гражданина, — нет, в остальных случаях — да.

Может ли взиматься плата за предоставление информации по запросу журналиста?

В принципе законодательство допускает возможность предоставления информации за плату. Статья 128 Гражданского кодекса Российской Федерации относит информацию к объектам гражданских прав наряду с имуществом и объектами интеллектуальной деятельности. Статья 6 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» говорит, что информационные ресурсы могут быть товаром, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Таковыми исключениями являются (как это уже говорилось выше) случаи реализации гражданами (в том числе и журналистами) своих конституционных прав и прав, предоставленных законодательством.

Это случаи запроса информации из государственных органов и организаций (статья 29 Конституции и статьи 38—40 и 47 Закона «О средствах массовой информации»), случаи, когда речь идет о правах граждан в сфере охраны окружающей природной среды и в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия (в соответствии со статьей 42 Конституции РФ каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей природной среды, статья 12 Закона РФ «Об охране окружающей природной среды» повторяет это положение Конституции), случаи получения информации о банках и эмитентах ценных бумаг (в последних двух случаях речь идет как о государственных органах, так и о частных лицах и организациях).

Реализация гражданами своих прав не может быть поставлена в зависимость от материального положения человека или от финансового положения средства массовой информации, через которое граждане могут узнать данную информацию. Более того, статья 55 Конституции запрещает издание законов, умаляющих права человека.

Исходя из этих посылок, следует сказать, что в перечисленных случаях законодательство исключает информацию из товарооборота и не допускает возможности ее возмездного представления.

Если речь идет о требовании платы за информацию о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, то в данном случае сокрытие информации (в том числе и ее непредоставление из-за неоплаты) может содержать состав преступления, предусмотренного статьей 237 Уголовного кодекса.

Вправе ли должностное лицо отказаться от встречи с журналистом и в каких случаях?

Законодательство не обязывает должностных лиц встречаться с журналистами.

ЗАПРОС ИНФОРМАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ, УЧРЕЖДЕНИЯХ, ОРГАНИЗАЦИЯХ, ОРГАНАХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Кому должен быть адресован запрос?

Закон не регулирует этот вопрос, но исходя из приведенного в статье 39 Закона «О средствах массовой информации» перечня лиц, которые обязаны отвечать на запросы, они могут быть обращены к руководителю государственного органа или организации, общественной организации, его заместителю, пресс-секретарю, специально уполномоченному должностному лицу или к органу в целом.

Должно ли должностное лицо отказывать журналисту в предоставлении информации в письменной форме?

Да, исходя из содержания статьи 40 Закона «О средствах массовой информации», если речь идет о редакции или «штатном» журналисте. Если речь идет о «свободном» журналисте — этот вопрос регулируется органом, в который адресован запрос.

В какой срок журналисту должна быть предоставлена информация или вручено уведомление об отказе в предоставлении информации или отсрочке в ее предоставлении?

Как уже говорилось, закон не устанавливает конкретных сроков предоставления информации по запросам журналистов. Если журналист запрашивает информацию от имени редакции, то запрашиваемый орган или ор-

ганизация обязаны предоставить запрашиваемую информацию в течение семи дней с момента получения запроса. Если объем запрашиваемых сведений, их характер или иные причины не позволяют предоставить информацию в семидневный срок, должностное лицо, которое обязано предоставить такие сведения, может принять решение об отсрочке предоставления информации. Такое решение должно быть принято в течение трех дней с момента получения письменного запроса. В течение этого срока представителю редакции должно быть вручено письменное уведомление об отсрочке, в котором указываются дата принятия решения об отсрочке, должностное лицо, принявшее это решение, причины, по которым требуется дополнительное время для предоставления информации, и дата, к которой информация будет предоставлена. Если принято решение отказать в предоставлении информации, то уведомление об этом вручается представителю редакции в трехдневный срок с момента получения письменного запроса. В уведомлении должны быть указаны причины, по которым информация не может быть предоставлена, указание на должностное лицо, принявшее решение об отказе, и дата принятия этого решения.

В каких случаях журналисту может быть отказано в предоставлении информации государственными органами?

Закон «О средствах массовой информации» предусматривает лишь одну причину, по которой редакции (и, следовательно, редакционным журналистам) может быть отказано в предоставлении информации, — это наличие в ней сведений, отнесенных к государственной или иной охраняемой законом тайне.

Что касается «свободных» журналистов, то вопрос о причинах отказа должен решаться аналогичным образом, исходя из положений пункта 4 статьи 47 Закона «О средствах массовой информации».

Имеет ли журналист право запрашивать информацию о количестве и сроках рассмотрения и разрешения судебных дел определенной категории? Не является ли это вмешательством в деятельность суда?

Закон не запрещает запрашивать подобную информацию, однако следует иметь в виду, что нигде в законе на государственные органы не возлагаются обязанности предоставлять информацию по запросам редакций и журналистов, то есть анализировать имеющуюся и дополнительно полученную информацию, проводить какие-то исследования, в результате которых будет получена новая информация. Государственные органы обязаны предоставить только ту информацию, которая у них уже есть. Поэтому, если подобная информация потребует дополнительных иссле-

дований, то журналисту могут отказать по той причине, что в готовом виде такой информации нет.

Что касается вопроса о вмешательстве в деятельность суда или судьи, то статья 10 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» совершенно четко говорит, что не обязан делать судья и что от него не могут требовать, а именно: объяснений по существу рассмотренных или находящихся в производстве дел, предоставления их для ознакомления иначе, как в случаях, предусмотренных процессуальным законом. Просьба о предоставлении статистической информации никак не может рассматриваться как давление на суды, рассматривавшие дела.

ЗАПРОС ИНФОРМАЦИИ У ЧАСТНЫХ ЛИЦ

В каких случаях частное лицо обязано предоставить журналисту информацию по запросу?

Информация, которой располагают частные лица и организации, как правило, предоставляется лишь с их разрешения.

Законодательством предусмотрено три случая, когда частные лица и организации обязаны предоставлять информацию по запросам журналиста:

в статье 5 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» закреплена обязанность предприятий и организаций предоставлять гражданам имеющуюся у них информацию о применяемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия и их результатах, о качестве выпускаемых товаров народного потребления и питьевой воды, о состоянии среды обитания, эпидемиологической обстановке и действующих санитарных правилах;

в статье 8 (уже упоминавшейся) Федерального закона «О банках и банковской деятельности» содержится обязанность банка предоставлять определенную информацию о себе (перечень которой уже был приведен);

в статьях 23 и 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» также содержатся положения, обязывающие эмитента предоставлять по запросам граждан и организаций (здесь, как и в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности», журналисты и редакции не выделены в особую группу) определенную информацию о себе, весьма схожую с той, что обязаны предоставлять банки.

Может ли частное лицо или частная организация отказать журналисту в предоставлении информации по мотиву нецелесообразности?

Да, за исключением вышеперечисленных трех случаев. Однако, если организация разработала определенный порядок предоставления информации, как того требует статья 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», то мотивы отказа должны соответствовать требованиям этого порядка.

Распространяются ли правила Закона «О средствах массовой информации» о порядке отказа и отсрочки в предоставлении информации и о сроках предоставления информации на запрос информации у частных лиц и организаций?

Нет. Частная организация сама вправе устанавливать порядок и сроки предоставления информации.

Какую информацию о частном лице журналист может получить в государственных органах?

В государственных органах и из информационных ресурсов журналист имеет право получать любую информацию о деятельности частных лиц и организаций, если она не содержит личную, коммерческую или иную специально охраняемую тайну.

При этом действуют нормы, регулирующие запрос информации в государственных органах и организациях.

ПОИСК И ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ (ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ)

Имеют ли журналисты право присутствовать и производить съемку на заседаниях государственных органов?

Статья 29, ч. 4 Конституции предоставляет гражданам право свободно искать и получать информацию любым законным способом. Журналистам, в дополнение к этой общей норме, предоставлено право посещать государственные органы (ст. 47, п. 2 Закона РФ «О средствах массовой информации») и их заседания (кроме закрытых) и производить записи, в том числе с использованием аудио- и видеосредств (ст. 47, п. 6 Закона РФ «О средствах массовой информации»).

Кроме того, открытость деятельности государственных органов и возможность граждан получать достоверную информацию об их деятельности российское законодательство рассматривает как основу для осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и участия в управлении делами государства (ст. 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»). Следовательно, открытость в деятельности государственных органов является и составной частью права на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции Российской Федерации).

Любые ограничения этих прав могут вводиться лишь на основании Федерального закона (ст. 55 Конституции Российской Федерации).

В случае, если журналисту незаконно противодействуют в реализации этих прав, речь может идти и о наличии в действиях сотрудников государственного органа и работников милиции составов преступлений, предусмотренных ст. 144 (принуждение к отказу от распространения информации, в том числе к отказу от распространения информации в форме видеозаписи) и ст. 286 (превышение должностных полномочий). При толковании статьи 144 УК в ее нынешней редакции следует, в частности, иметь в виду, что под принуждением к отказу от распространения информации следует понимать не только принуждение к отказу от распространения информации о том или ином событии вообще, но и принуждение к отказу от распространения информации в той или иной форме — письменной, устной, аудио, видео, фото и т. п. (право на выбор формы распространения информации в российской Конституции не предусмотрено, однако оно гарантировано в статье 19 Пакта о гражданских и политических правах и статье 10 Европейской конвенции о правах человека, которые, согласно статье 15 Конституции Российской

Федерации, являются составными частями российской правовой системы).

Кто и в каких случаях вправе назначать закрытые заседания государственных органов?

На федеральном уровне данный вопрос законодательно урегулирован лишь в отношении палат Федерального Собрания Российской Федерации. Статья 100 Конституции говорит, что закрытые заседания палат могут назначаться в тех случаях, которые предусмотрены их регламентами.

Что касается остальных государственных органов, то закон никак не урегулировал этот вопрос, который в настоящий момент, по существу, отдан на усмотрение ведомственным регламентам (что представляется нарушением статьи 55 Конституции, которая ясно указывает, что ограничения прав человека, в том числе и право искать информацию, могут вводиться лишь федеральным законом).

Еще сложнее ситуация с органами государственной власти республик, краев и областей и иных субъектов Федерации в составе России.

Конституция Российской Федерации не содержит положений о праве граждан присутствовать на заседаниях представительных органов республик, краев, областей и т. д., де-факто полностью оставляя решение этого вопроса в компетенции конституций и уставов последних.

Однако, если исходить из буквального содержания статьи 55 Конституции Российской Федерации, ограничение прав и свобод граждан может осуществляться лишь на основе федерального закона. В то же время вопросы образования государственных органов субъектов Федерации и определение порядка их деятельности той же федеральной конституцией отнесены к компетенции республик, краев, областей и т. п. (ст. 73 и 77 Конституции РФ).

Это несоответствие к настоящему времени законодательно не устранено, однако практика все же идет по пути предоставления субъектам Федерации права определять случаи, когда заседания их органов могут быть закрытыми.

Во всяком случае, в нормативном акте субъекта Федерации должен быть четко определен исчерпывающий перечень оснований, по которым заседания могут быть объявлены закрытыми, и порядок принятия решений о проведении закрытого заседания. В случае, если этого не сделано, исходя из общего принципа права, относящегося к деятельности государственных органов, — «государственным органам запрещено все, что не разрешено им законом», — закрытые заседания в данном органе проводить нельзя.

Если принято решение о проведении закрытого заседания, журналисты (равно как и иные граждане, присутствовавшие на «открытой» его ча-

сти) не могут быть ограничены в распространении ранее собранных материалов. Поэтому требования отдать ранее отснятый материал являются неправомерными и могут рассматриваться как принуждение к отказу от распространения информации.

Могут ли должностные лица препятствовать журналисту в присутствии на заседаниях государственного органа или в производстве записи, мотивируя это тем, что запись соответствующего заседания журналист может получить в пресс-службе, или тем, что вся информация будет предоставлена по запросу?

Нет.

Журналист может по собственному усмотрению избирать любой наиболее удобный ему и прямо не запрещенный законом способ поиска и получения информации. В том числе он беспрепятственно может осуществлять и прямо предоставленное ему право посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения. То же относится и к записи.

ПОИСК И ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В СУДАХ

В каких случаях допустимо назначение закрытого судебного заседания?

Статья 123 Конституции РФ, статья 10 Гражданского процессуального кодекса РФ, статья 241 Уголовно-процессуального кодекса РФ и статья 11 Арбитражного процессуального кодекса РФ устанавливают, что заседания во всех судах России открытые.

Это означает, что любой человек, в том числе и журналист, может присутствовать на заседании суда. Для этого не требуется получения какого-либо разрешения.

Заседания суда могут быть закрытыми лишь в следующих случаях, предусмотренных законом:

в гражданском процессе — когда это необходимо для охраны государственной тайны, в целях предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц или обеспечения тайны усыновления;

в уголовном процессе — когда это необходимо для защиты государственной тайны, по делам о преступлениях, совершенных лицами, не достигшими 16-летнего возраста, по делам о половых преступлениях и в целях предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц;

в административном процессе — если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой за-

коном тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц;

Вправе ли судья удалить из зала заседания журналиста по мотивам неправильного, с точки зрения судьи, освещения журналистом или его газетой процесса?

Нет.

Предоставление гражданам (в том числе и журналистам) возможности присутствовать на открытых судебных заседаниях является не правом, а обязанностью суда, а возможность комментировать информацию, излагать свои оценки и суждения — правом журналиста, закрепленным в ст. 19 Пакта о гражданских и политических правах, ст. 29, п. 1 Конституции РФ и ст. 47 Закона РФ «О средствах массовой информации».

Подобное решение суда или судьи представляло бы собой вмешательство в профессиональную деятельность редакции, ущемление свободы массовой информации и гарантированной Конституцией свободы слова.

В случае проведения открытого судебного заседания судья вправе удалять из зала судебного заседания граждан, только если они нарушали порядок в зале суда. В соответствии со статьей 159, ч. 2 ГПК РСФСР судья вправе удалить лицо, присутствующее при разбирательстве дела, лишь в случае повторного нарушения им порядка в судебном заседании, после того как нарушителю уже было сделано предупреждение. В статье 154 Арбитражного процессуального кодекса установлены аналогичные правила.

Вправе ли судья удалить журналистов из зала судебного заседания, сославшись на статью 23 Конституции РФ (неприкосновенность частной жизни)?

Нет.

В данном случае речь идет о конкуренции двух норм Конституции РФ: нормы статьи 23, устанавливающей право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, и статьи 123, которая устанавливает, что разбирательство во всех судах открытое.

Разрешение коллизии возможно при применении положений статей 55 и 123, в которых указано, что, с одной стороны, возможно ограничение прав и свобод на основе федерального закона, а с другой стороны, на основе того же федерального закона возможно слушание дела в закрытом заседании. Такими федеральными законами являются процессуальные кодексы, в которых приводится исчерпывающий перечень случаев, в которых возможно назначение закрытого судебного заседания.

Закрытое слушание дела при отсутствии перечисленных в процессуальных кодексах оснований (а нормы статьи 23 говорят и о более широком понятии, чем нормы процессуального закона) представляет собой нарушение статьи 123 Конституции РФ.

Вправе ли судья удалить журналистов из зала заседания в интересах присяжных заседателей?

Нет.

Раздел XII Уголовно-процессуального кодекса РФ, посвященный разбирательству дела в суде присяжных, не предусматривает каких-либо исключений из принципа гласности судопроизводства, в том числе в интересах присяжных. Поэтому установление судьей таких ограничений является незаконным.

Может ли судья составлять список лиц, приглашенных на открытое судебное заседание?

Нет.

Для осуществления журналистами своих прав, прямо предоставленных им законодательством, никаких разрешений не требуется. Составление неких списков (которые представляют собой одну из форм разрешения) грубейшим образом нарушило бы не только положения Закона РФ «О средствах массовой информации», но и статьи 29 и 32 Конституции Российской Федерации.

Должен ли журналист получать разрешение на производство письменных заметок, ведение стенограммы или звукозаписи процесса? В каком порядке производится кино-, видеозапись процесса?

П. 5 ст. 241 УПК РФ, предусматривает, что лица, присутствующие в открытом судебном заседании, вправе вести аудиозапись и письменную запись. Проведение фотографирования, видеозаписи и (или) киносъемки допускается с разрешения председательствующего в судебном заседании.

П. 7 ст. 10 ГПК РФ устанавливает практически аналогичные правила: лица, участвующие в деле, и граждане, присутствующие в открытом судебном заседании, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход судебного разбирательства. Фото съемка, видеозапись, трансляция судебного заседания по радио и телевидению допускаются с разрешения суда.

П. 7 ст. 11 АПК РФ не отличается, по существу, от правил в других процессах: лица, присутствующие в открытом судебном заседании, имеют

право делать заметки по ходу судебного заседания, фиксировать его с помощью средств звукозаписи. Кино- и фотосъемка, видеозапись, а также трансляция судебного заседания арбитражного суда по радио и телевидению допускается с разрешения судьи — председательствующего в судебном заседании.

В судах общей юрисдикции действует аналогичное правило, основанное на сложившейся правоприменительной практике (которая частично нашла свое отражение в одном из постановлений пленума Верховного суда СССР), хотя процессуальные кодексы обходят этот вопрос молчанием.

В иных помещениях в здании суда, вне зала судебного заседания, журналист может производить кино-, видеосъемку, соблюдая при этом тайну личной жизни, иные личные неимущественные права граждан, в том числе и подсудимого.

Вправе ли журналист знакомиться с материалами находящегося в производстве или уже рассмотренного дела?

В соответствии со статьей 10 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» судьи не обязаны предоставлять кому бы то ни было для ознакомления рассмотренные или находящиеся в производстве дела, за исключением случаев, предусмотренных процессуальным законом.

В процессуальном законе журналист не указан в качестве лица, которому предоставлено право знакомиться с материалами дела.

Однако в Законе РФ «О средствах массовой информации», который не входит в состав процессуального законодательства, указано, что журналист вправе знакомиться с документами и материалами, не составляющими охраняемую законом тайну.

Решая вопрос о конкуренции этих двух норм, мы должны иметь в виду, что упомянутые законы обладают равной юридической силой и обе нормы являются специальными по отношению к более общим нормам процессуальных кодексов. Но Закон «О статусе судей...» принят позже, чем Закон РФ «О средствах массовой информации» и, следовательно, в случае противоречия его нормы имеют приоритет над нормами Закона РФ «О средствах массовой информации».

В то же время процессуальные кодексы не содержат исчерпывающего списка лиц, обладающих правом знакомиться с материалами дела, таким образом включение в данный перечень журналиста не нарушает положений процессуального законодательства.

Окончательный вывод может выглядеть следующим образом: в силу прямого указания Закона РФ «О средствах массовой информации» журналист имеет право знакомиться с материалами дел (которые не находятся у судьи), за исключением случаев, когда заседания были закрытыми (т. е. в материалах содержатся сведения, составляющие охраняе-

мую законом тайну). При этом разрешение на ознакомление получать не требуется (опять-таки за исключением случаев, когда речь идет об охраняемой законом тайне, когда разрешение необходимо получать у лица, уполномоченного законом давать такое разрешение). В то же время если дело находится у судьи, то возможность доступа к нему журналистов оставлена на усмотрение последнего, который вправе без указания причин не разрешить ознакомление, сославшись на норму, имеющую приоритет над нормами статьи 47 Закона РФ «О средствах массовой информации». Однако отказ судьи не препятствует журналисту ознакомиться с делом в канцелярии суда после того, как оно «ушло» от судьи.

ПОИСК И ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЯХ

Могут ли журналисты присутствовать на заседаниях избирательных комиссий?

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в статье 30, Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» в статье 31, Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» в статье 23 и Федеральным законом «О референдуме Российской Федерации» в статье 21 предусмотрено, что деятельность избирательных комиссий и комиссий по проведению референдума в Российской Федерации осуществляется открыто и гласно и представители СМИ вправе присутствовать на заседаниях комиссий и по своему усмотрению посещать избирательные участки в день голосования.

Выше уже отмечалось, что аккредитация не может являться предварительным условием реализации журналистом своих прав, а ее отсутствие не лишает журналиста тех прав, которые прямо предусмотрены законодательством. Поэтому журналисты могут присутствовать на заседаниях избирательных комиссий и на избирательных участках и при отсутствии у них аккредитации при ЦИКе.

В течение какого времени журналисты имеют право присутствовать на избирательных участках в день голосования?

Журналисты вправе находиться на избирательном участке с момента его открытия и вплоть до окончания подсчета голосов и окончания оформления документов об итогах голосования. Это право предоставлено указанными выше статьями соответствующих законов.

Имеет ли журналист право производить видео- или киносъемку процесса голосования отдельного гражданина? В какой форме может быть получено разрешение на это?

В данном случае мы сталкиваемся с определенным ограничением прав журналистов на избирательном участке. Выше уже говорилось, что журналист вправе находиться на избирательном участке с момента его открытия до окончания оформления документов об итогах голосования.

С другой стороны, в статье 81 Конституции и законодательстве о выборах говорится о тайном голосовании. Нарушение тайны голосования является серьезным нарушением избирательных прав граждан.

Голосование включает в себя не только процесс заполнения бюллетеня, но и процесс опускания бюллетеня в избирательную урну. Поэтому без согласия избирателя журналист не вправе снимать ни то ни другое.

В то же время право давать такое согласие принадлежит исключительно гражданину. Закон не говорит, в какой форме должно быть получено согласие. Поэтому мы вправе предположить, что допустимо и письменное, и устное, и «молчаливое» согласие.

ПОИСК И ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Распространяются ли нормы об обеспечении доступа к информации на органы местного самоуправления?

Отказ органов местного самоуправления в предоставлении редакциям и журналистам общественно значимой информации на том основании, что в ст. 39 Закона о СМИ (запрос информации) не упоминаются органы местного самоуправления среди органов и организаций, обязанных предоставить запрашиваемую информацию, неправомерен.

На момент принятия Закона РФ о СМИ (1991), органы местного самоуправления (тогда их функции выполняли районные исполнительные комитеты) входили в единую систему органов государственной власти. Поэтому не было нужды специально указывать эти органы наряду с органами государственной власти в Законе РФ о СМИ. Затем, Конституция РФ (1993) отделила органы местного самоуправления от органов государственной власти. Поэтому сейчас создается впечатление, что Закон РФ о СМИ не распространяется на получение информации от органов местного самоуправления. Но это впечатление обманчиво. Применяя исторический способ толкования Закона РФ о СМИ, следует признавать, что понятие «государственные органы» в формулировке 1991 г. обозначает «ор-

ганы государственной власти и органы местного самоуправления» в терминологии современности (начиная с 1993 г. — года принятия Конституции РФ).

В соответствии со ст. 15, 18 и 29 Конституции РФ гражданам гарантируются право на общественно значимую информацию и обязанность государственных органов и органов местного самоуправления обеспечить доступ к ней. Это право граждан реализуется, в частности, путем информирования населения через СМИ.

Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» предусматривает гарантии предоставления гражданам информации. В ст. 13 закона говорится, что органы государственной власти и органы местного самоуправления создают доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществляют массовое информационное обеспечение по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес.

Статья 10 этого же закона запрещает относить к информации с ограниченным доступом документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне.

И, наконец, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в ст. 3 прямо предусматривает, что органы местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения гражданам и другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

Кроме того, в этом же законе (ст. 6) в предмет ведения местного самоуправления отнесено создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования.

Как известно, в случае расхождения между законодательными актами применяются нормы законов более высокой значимости и изданных позднее — в данном случае Конституции РФ и упомянутых федеральных законов.

С учетом этого ст. 39 Закона о СМИ обязывает органы местного самоуправления предоставлять редакциям и журналистам запрашиваемую информацию, если она не содержит сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну.

Отказ в предоставлении запрашиваемой информации может быть обжалован в суд.

ПОИСК И ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Можно ли не допустить журналиста на специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, если ведомственные нормативные акты или правила не разрешают присутствие в таких местах «посторонних лиц»?

Законодательство наделяет журналиста, работающего в чрезвычайной ситуации, определенными привилегиями, которые призваны гарантировать ему возможность осуществлять в таких условиях свою профессиональную деятельность. Так, статья 47 Закона РФ «О средствах массовой информации» прямо предоставляет журналистам право посещать специально охраняемые места аварий и катастроф.

Журналисты должны быть допущены к работе в указанных местах даже в случае, если каким-либо ведомственным нормативным актом запрещается допускать на такие территории «посторонних лиц», так как они «посторонними» в силу прямого указания закона не являются. На это, в частности, указала и Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации в своем решении по заявлению телекомпании «Афонтово».

На правоохранительные органы ложится обязанность организовать работу журналиста в месте аварии или катастрофы таким образом, чтобы она не мешала проведению спасательных работ или работе криминалистов и следователей.

Также на правоохранительные органы ложится обязанность обеспечить безопасность журналиста, которому Законом РФ «О средствах массовой информации» гарантирована защита как лицу, исполняющему общественный долг.

Однако в настоящее время лица, не допустившие журналиста к месту аварии или катастрофы, не могут быть привлечены к уголовной ответственности за воспрепятствование профессиональной деятельности журналиста, так как из диспозиции уголовной нормы были исключены случаи воспрепятствования доступу к информации.

Какие ограничения в работе журналиста возможны в местах аварий, катастроф и стихийных бедствий и месте совершения преступления?

Законодательством данный вопрос не урегулирован. Следует предположить, что эти ограничения могут быть обусловлены лишь требованиями

ми соблюдения личной безопасности журналиста и иных лиц (то есть когда должностные лица действуют в состоянии крайней необходимости, ограничивая права журналистов, жертвуют меньшим благом — профессиональными правами, ради большего — жизни и здоровья).

Распространяются ли на журналистов ограничения на въезд и свободу передвижения на территории, на которой объявлено чрезвычайное положение?

Да, распространяется.

Закон РФ о СМИ в ст. 47 предусматривает право журналистов посещать местности на которых введено чрезвычайное положение. Но, после принятия 30 мая 2001 г. Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», на отношения по доступу и перемещению на территории, на которой введено чрезвычайное положение, должен распространяться именно этот закон. Противоречие между этими двумя законами решается в пользу ФКЗ «О чрезвычайном положении», т.к. в иерархии нормативных актов он занимает более высокое положение. Ст. 11 ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает, что указом Президента РФ могут (но не обязательно) устанавливаться ограничения на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее.

Вправе ли журналист присутствовать и осуществлять съемку митингов и иных массовых мероприятий (в т. ч. несанкционированных), проходящих на «режимной» территории (например, на Красной площади)? Должен ли он спрашивать на это разрешение у властей?

Журналисты имеют право присутствовать на митингах и демонстрациях (в том числе и несанкционированных), а также в местах массового скопления граждан (в том числе и специально охраняемых) (статья 47 Закона РФ «О средствах массовой информации»). Для реализации этого права не требуется получения каких-либо разрешений. Закон не предусмотрел и никаких ограничений этого права журналиста в зависимости от режима территории, на которой происходит событие (исключение составляют места лишения свободы, о чем мы уже говорили).

В силу положений статьи 55 Конституции подзаконные акты не могут ограничивать права, связанные с поиском и получением информации, в том числе и журналистом, поэтому практика ограничения возможности присутствия на массовых акциях лишь на основании решений или распоряжений органов, осуществляющих охрану данной территории, неконституционна.

ГАРАНТИИ ПРАВА НА ПОИСК И ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ

Будет ли лицо, неправомерно отказавшее журналисту в предоставлении информации, нести за это ответственность и какую?

Да.

Необоснованный отказ или отсрочка в предоставлении информации, а также нарушение должностными лицами установленных законом правил отказа и отсрочки, равно как и основания отказа, в том числе и отнесение информации к государственной или иной специально охраняемой тайне, могут быть обжалованы в суд (в порядке искового производства).

Согласно статье 61 Закона РФ «О средствах массовой информации», редакция и журналист вправе также потребовать возмещения причиненных такими действиями убытков, включая упущенную выгоду. Однако данная норма обречена на неприменение. Законодатель не учел, что понятие убытков в обычном гражданско-правовом смысле неприменимо к сфере массовой информации и определение размера таких убытков объективно невозможно. Более реальным представляется право редакции и журналиста требовать возмещения убытков за предоставление недостоверной информации (ст. 24 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»).

Если журналисту или редакции отказано в информации о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, то в данном случае в действиях лица, утаившего информацию, может содержаться состав преступления, предусмотренного статьей 237 Уголовного кодекса.

Но более реальную возможность наказать нерадивого чиновника или работника частной организации представляет ст. 5.39 Кодекса РФ об административной ответственности. «Неправомерный отказ в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо несвоевременное предоставление таких документов и материалов, непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом, либо предоставление гражданину неполной или заведомо недостоверной информации — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда».

К сожалению, диспозиция этой статьи не очень удачная, что может затруднить ее реализацию.

Необходимо учитывать, что ответственность предусмотрена за непредоставление информации гражданину. Поэтому, в случае, если информация не предоставлена редакции, то эта статья, увы, работать не будет. Мы

рекомендуем журналистам использовать средства фиксации устного запроса информации, чтобы впоследствии можно было бы доказать факт отказа в предоставлении информации.

Когда у журналиста возникает право обжаловать нарушение порядка предоставления информации по запросу и право обжаловать отказ в предоставлении информации?

По общему правилу право обжалования возникает с момента, когда журналист узнал (или должен был узнать) о нарушении своего права.

Переходя от общего правила к частным случаям, следует сказать, что если журналист запрашивает информацию от собственного имени и в той организации, куда он обращается, разработаны правила предоставления информации (статья 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»), то право обжалования нарушения порядка предоставления информации у него возникает с момента несовершения указанных в правилах действий в установленные там сроки, право же обжалования отказа в предоставлении информации — с момента уведомления его об отказе или с момента пропуска срока предоставления ответа. Если в организации не существует правил предоставления информации, то право обжалования не возникает вовсе (так как нет ни установленных порядка, ни сроков).

Если журналист выступает от имени редакции (а точнее, запрос поступает от имени редакции), то право обжаловать необоснованный отказ в предоставлении информации возникает с момента вручения уведомления об отказе (через три дня после получения письменного запроса) или по истечении срока предоставления информации (семи дней после получения запроса), в случае если принято решение об отсрочке — по истечении срока, на который отсрочено предоставление информации.

Что касается нарушения порядка предоставления информации, то реально такое нарушение можно обжаловать по истечении семидневного срока (так как только тогда станет ясно, было ли нарушение, например, пропуск сроков вручения уведомления, или нет).

В какой суд (общей юрисдикции или арбитражный) следует обращаться в случае отказа в предоставлении информации?

Обжалование отказа в предоставлении информации редакции или журналисту относится к подведомственности судов общей юрисдикции.

Имеет ли право журналист требовать компенсации морального вреда, причиненного неправомерным отказом в предоставлении информации?

Если информацию, в предоставлении которой было отказано, запрашивал журналист, то ответ должен быть положительным. Статья 150 Гражданского кодекса позволяет защищать личные неимущественные права, принадлежащие человеку как от рождения (право искать и получать информацию — статья 29 Конституции), так и в силу закона (право запрашивать информацию — статья 47 Закона РФ «О средствах массовой информации»), всеми способами, предусмотренными для защиты гражданских прав (статья 12 Гражданского кодекса), в том числе и путем компенсации причиненного их нарушением морального вреда (статьи 151, 1099—1101 Гражданского кодекса).

Если журналист запрашивал информацию от имени редакции (то есть формально запрашивала информацию редакция), то компенсация морального вреда невозможна. В отличие от ранее действовавшего законодательства (Основ гражданского законодательства) ныне действующий Гражданский кодекс сузил возможности компенсации морального вреда. Статьи 151 и 1099—1101 ГК совершенно четко показывают, что компенсация возможна лишь в случае нарушения личных неимущественных прав гражданина. Возможность компенсации морального вреда юридическим лицам или объединениям граждан в настоящий момент вовсе не предусмотрена (за исключением, может быть, защиты деловой репутации юридического лица, хотя и вопрос о возможности компенсации морального вреда в таком случае спорен).

**ИНФОРМАЦИЯ, КОТОРАЯ НЕ МОЖЕТ БЫТЬ
ОТНЕСЕНА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ**

Как соотносятся перечень сведений, которые не могут быть отнесены к конфиденциальной информации (Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»), и перечень сведений, которые не могут составлять государственную тайну (Закон «О государственной тайне»)?

Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» устанавливает общий перечень сведений, которые не могут быть включены в категорию «сведений с ограниченным доступом», — это законодательные и иные нормативные акты, устанавливающие правовой статус органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений; любые акты, затрагивающие права и свободы человека или порядок их осуществления; документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеоро-

логическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и иную информацию, необходимую для обеспечения безопасности населения; документы, необходимые для реализации прав и свобод граждан и находящиеся в открытых фондах библиотек и архивов или в открытых информационных системах государственных органов, организаций и общественных объединений.

Перечисленные сведения не могут быть отнесены ни к одной из охраняемых в России тайн.

Документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании ими бюджетных и иных средств и ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, могут составлять только государственную тайну, но лишь в случаях, специально предусмотренных Законом «О государственной тайне».

Таким образом, перечень Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» является более общим по отношению ко всем иным и должен применяться, наряду с ними, при определении правильности отнесения сведений к той или иной тайне.

Как соотносятся перечень сведений, которые не могут составлять государственную тайну, и перечни сведений, которые могут составлять государственную тайну?

Под государственной тайной понимаются защищаемые государством сведения в сфере его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. Таким образом, государственная тайна включает с себя и военную тайну. Причем последняя в значительной степени определяет содержание остальных составляющих государственной тайны.

К государственной тайне может быть отнесен весьма широкий круг сведений, касающихся практически всех сфер общественной и государственной жизни. Однако при решении вопроса об отнесении тех или иных сведений к государственной тайне должностные лица, наделенные таким правом, должны учитывать, что определенные сведения не могут являться государственной тайной. Это сведения о:

чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях;
стихийных бедствиях и их официальных прогнозах и последствиях;
состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства и состоянии преступности;
привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством;
фактах нарушения прав и свобод человека;

размере золотого запаса и государственных валютных резервах;
состоянии здоровья высших должностных лиц России;
фактах нарушения законности государственными органами и их должностными лицами.

Приведенный выше перечень позволяет определить, правильно ли отнесены сведения к государственной тайне или нет. В какой-то степени он является основным, так как те перечни сведений, относимые к государственной тайне, которые на основании критериев, указанных в законе, утверждаются Президентом и составляются в конкретных ведомствах, ни при каких обстоятельствах не могут включать перечисленные в статье 7 Закона «О государственной тайне» сведения, не подлежащие засекречиванию, даже если последние относятся к тем сферам деятельности, в которых закон допускает установление государственной тайны.

Наступает ли какая-нибудь ответственность за отнесение сведений, которые не могут составлять государственную тайну, к тайным?

Статья 15 Закона «О государственной тайне» позволяет гражданам обращаться в полномочные органы с запросами о рассекречивании сведений и обжаловать отнесение сведений к государственной тайне в суд.

В случае уклонения должностного лица от рассмотрения запроса для него может наступить дисциплинарная ответственность. Другой ответственности законодательство не предусматривает, за исключением уже упомянутого случая сокрытия информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей, за которое предусмотрена уголовная ответственность (статья 237 УК РФ).

ИНФОРМАЦИЯ, КОТОРАЯ МОЖЕТ БЫТЬ ОТНЕСЕНА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ

Какие существуют степени секретности? Какие грифы секретности являются незаконными?

В соответствии со статьей 8 Закона «О государственной тайне» допускаются три грифа секретности: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно». Установление каких-либо иных грифов (например: «не для печати» и т. п.) или использование перечисленных грифов для засекречивания сведений, не отнесенных к государственной тайне, является противозаконным.

ПРАВИЛА ОТНЕСЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ

Кто и в каком порядке вправе определять перечни сведений, составляющих государственную тайну?

В настоящее время существует три уровня списков сведений, составляющих государственную тайну.

В законе даны лишь общие указания на то, какие сведения могут составлять государственную тайну.

Перечень закона конкретизируется в Указе Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 года № 1203 (с доп. от 10.09.2001 г.) «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне».

Конкретные списки тех или иных сведений, являющихся государственной тайной, осуществляются руководителями государственных органов, которым такие права предоставлены Распоряжением Президента РФ от 17 января 2000 г. № 60рп «Об утверждении перечня должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне» (с последн. изм. и доп. от 25 ноября 2003 г.). В связи с реформированием структуры Правительства РФ, этот список должен потерпеть изменения.

В настоящее время такое право имеют руководители тридцати восьми федеральных ведомств.

Имеет ли журналист право знакомиться с перечнями сведений, составляющих государственную тайну, и в каком объеме?

Перечни сведений, составляющих государственную тайну, не могут засекречиваться в силу положений статьи 10 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», так как затрагивают порядок реализации права граждан на поиск и получение информации.

Установление каких-либо ограничений при ознакомлении с перечнями также является незаконным (в силу положений вышеупомянутой статьи).

На какой срок может быть засекречена информация? Может ли этот срок быть сокращен или продлен?

Предельный срок засекречивания сведений составляет 30 лет, при этом каждые пять лет руководитель, наделенный правом засекречивания сведений, обязан пересматривать перечни засекреченной информации с целью решения вопроса о возможности ее рассекречивания.

Данный срок может быть продлен по заключению межведомственной комиссии по защите государственной тайны.

В настоящее время срок ограничения доступа к архивным документам, содержащим сведения о сфере деятельности внешней разведки, составляет 50 лет со времени их создания, а срок ограничения доступа к документам в области атомной науки и техники продлен с 21 декабря 1992 года на 18 лет.

Преждевременное рассекречивание сведений возможно в том случае, если Россия приняла на себя международные обязательства по свободному обмену информацией, составляющей в России государственную тайну, или когда дальнейшая защита сведений стала нецелесообразной вследствие изменения обстановки.

Может ли журналист обжаловать отнесение информации к государственной тайне?

Журналисты (как, впрочем, и все иные граждане) вправе обратиться в органы государственной власти, на предприятия, в учреждения, организации (в том числе в государственные архивы) с запросом о рассекречивании сведений, отнесенных к государственной тайне.

Перечисленные органы обязаны в течение трех месяцев рассмотреть запрос и дать мотивированный ответ.

Если они неправомочны решить вопрос о рассекречивании запрашиваемых сведений, то запрос в месячный срок с момента его поступления передается в орган государственной власти, наделенный такими полномочиями, либо в межведомственную комиссию по защите государственной тайны.

Отнесение тех или иных сведений к государственной тайне может быть обжаловано в суд. При признании судом необоснованности засекречивания сведений они подлежат рассекречиванию.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА РАЗГЛАШЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ, ОТНОСЯЩЕЙСЯ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ

Несет ли журналист ответственность за разглашение сведений, относящихся к государственной тайне?

Журналист может быть привлечен к уголовной ответственности за разглашение сведений, составляющих государственную тайну, лишь в том случае, если он получил к ним специальный допуск в порядке, предусмотренном Законом «О государственной тайне» (статья 21).

В том случае, если он узнал их случайно или без соблюдения предусмотренного законодательством порядка допуска и разгласил их, к уголов-

ной ответственности должен быть привлечен не журналист, а то лицо, которое сообщило ему сведения или допустило его ознакомление с ними.

6 ноября 2003 года Верховный Суд РФ согласился с оправдательным приговором в отношении журналистов пермской «Звезды»¹. Местная прокуратура инкриминировала им разглашение государственной тайны. Но, учитывая, что журналисты не были носителями государственной тайны, областной суд оправдал журналистов, с чем Верховный Суд полностью согласился.

Если раньше, мнение Фонда по этому вопросу базировалось на анализе законодательства, то теперь мы добились создания положительного судебного прецедента.

ПЕРСОНАЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ. ТАЙНА ЛИЧНОЙ И СЕМЕЙНОЙ ЖИЗНИ

Всегда ли журналист обязан получать разрешение на сбор и распространение сведений о частной жизни лица?

В настоящее время в России не существует закона, посвященного охране неприкосновенности частной жизни, законодательно урегулированы лишь некоторые вопросы, связанные с этой проблемой (например, охрана личной и семейной тайны).

Статья 24 Конституции запрещает сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия.

Исключением из этого правила, сделанным специально для журналиста (и не распространяющимся на прочих граждан), согласно пункту 5 статьи 49 Закона РФ «О средствах массовой информации», является случай, когда распространение таких сведений необходимо для защиты общественных интересов.

Вероятно, под это исключение подпадают сообщения о совершении лицом противоправных или аморальных поступков (более четко пока эту норму закона нельзя истолковать, поскольку отсутствует практика ее применения).

Следует также отметить, что остается неясным, подразумевает ли пункт 5 статьи 49 Закона РФ «О средствах массовой информации» допустимость сбора и хранения информации о частной жизни при наличии «общественного интереса» в ее распространении.

Допустимо ли указание в журналистских материалах сведений, позволяющих идентифицировать лицо, арестованное, подозреваемое, обвиняемое в совер-

¹ С подробностями этого дела можно ознакомиться на сайте Фонда защиты гласности: www.gdf.ru

шении преступления? Относится ли к частной жизни лица информация о правонарушении?

Вероятно, да.

Отсутствие закона об охране частной жизни и законодательного определения того, какие сведения следует относить к сведениям, составляющим личную и семейную тайну, не позволяет дать четкого ответа на этот вопрос. Представляется, что подобного рода факты, как и информация о совершении общественно опасных деяний, не могут относиться к сфере частной жизни и составлять личную или семейную тайну человека. Однако следует избегать утверждений о виновности подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления до вступления в законную силу обвинительного приговора. В противном случае к журналистам и редакции могут быть предъявлены иски о защите чести и достоинства.

Кого журналист обязан предупреждать о производстве съемки и у кого он должен спрашивать разрешение на съемку?

В том случае, если журналист таким образом собирает сведения о личной жизни, он должен предупреждать и спрашивать разрешения или у самого снимаемого лица, или у его законных представителей (родителей, опекунов).

Вне сферы частной жизни журналист также должен ставить в известность о производстве съемок граждан и должностных лиц при получении от них информации (пункт 6 статьи 49 Закона РФ «О средствах массовой информации»).

Вправе ли журналист осуществлять съемку в общественных местах без согласия людей, которые попадают в кадр?

Если журналист снимает, например, демонстрацию, то спрашивать согласие лиц, которые попадают при этом в кадр не нужно. Ст. 49 Закона РФ о СМИ обязывает журналиста ставить в известность граждан (и должностных лиц) о проведении кино-, фото- и видеосъемки только при получении информации непосредственно от них. Поэтому, надо различать случаи, когда целью журналиста является съемка конкретного человека, и случаи, когда целью съемки является общественное место (мероприятие). В последнем случае, если в кадр случайно попадут люди, то вмешательства в частную жизнь не будет. А если люди, случайно попадающие в кадр, видят, что они могут попасть в кадр, то они могут выйти из кадра. Если они не выходят — они согласны.

Летом 1997 года газета «Центр Азии» (г. Кызыл Республики Тыва), опубликовала снимок курящей участницы местного конкурса красоты.

Девушка обратилась в суд. По мнению заявительницы, опубликовав снимок, редакция нарушила ее право на неприкосновенность частной жизни, т.к. она скрывала от своих близких и знакомых факт курения.

Верховный суд Республики Тывы согласился с нашими доводами, что нахождение человека в общественном месте и отсутствие возражений на съемку означают, что человек не считает запечатлеваемый эпизод обстоятельствами частной жизни¹.

Должен ли журналист получать разрешение у участников митингов, демонстраций, пикетирований и иных массовых мероприятий?

Вопрос о том, относится ли информация об участии в пикете к сведениям о частной жизни лица и требуется ли получение разрешения на сбор и распространение такой информации, следует решать следующим образом: пикет сам по себе является публичной акцией, призванной привлечь внимание как к акции, так и к ее участникам. Поэтому лицо, принявшее участие в пикете, уже не может заявлять о том, что пикет является частью его личной жизни и может составлять его личную тайну. Поэтому никакого разрешения от пикетчиков на съемку не требуется.

Если при этом были сняты люди, не участвующие в пикете, а случайно оказавшиеся рядом, их требования не показывать их в эфире должны быть удовлетворены.

Вправе ли журналист осуществлять съемку внутренних помещений в квартире (на даче) или съемку строительства домов (дач) должностных лиц или иных государственных и муниципальных служащих?

Проникновение в квартиры или на дачи и съемка там против воли проживающих лиц являются преступлением и могут повлечь уголовную ответственность по статье 139 Уголовного кодекса. Никаких исключений для посещения квартир и домов должностных лиц, государственных и муниципальных служащих закон не содержит.

Журналистам следует также иметь в виду, что положения статьи 49 (пункт 5) Закона РФ «О средствах массовой информации» об «общественном интересе» на данный случай не распространяются и согласие журналисту следует получать в любом случае (в том числе и когда журналист работает совместно с милицией). Со строительством домов и дач ситуация несколько иная.

В этом случае действия журналистов, без согласия владельца проникших на стройплощадку и снявших внутреннее убранство и интерьер строящегося дома, нельзя рассматривать как нарушение неприкосновенности жилища (ст. 139 УК), так как недостроенный дом не может быть признан жилищем.

¹ С подробностями этого дела можно ознакомиться на сайте Фонда защиты гласности: www.gdf.ru

Что касается возможного обвинения в нарушении неприкосновенности частной жизни, то, во-первых, для привлечения лица к уголовной ответственности необходимо наличие специального мотива — корыстной или иной личной заинтересованности, а, во-вторых, в статье 49 Закона РФ «О средствах массовой информации» содержится важное исключение для журналистов из обязанности получать разрешение на распространение сведений о частной жизни лица, согласно которому получение разрешения не требуется, если информация распространяется для защиты общественных интересов. В этом случае деятельность журналистов является законной.

Препятствование журналисту в распространении информации для защиты общественных интересов нарушает не только права журналистов, но и право граждан получать достоверные сообщения о деятельности государственных органов и их должностных лиц, осуществлять контроль за их деятельностью.

Журналисты обязаны учитывать, что после принятия Земельного кодекса РФ (25.10.2001), вступила в силу ст. 262 Гражданского кодекса РФ. В соответствии с этой статьей, собственник земельного участка может его огородить и, таким образом, он показывает, что вход на участок без его разрешения не допускается. Представляется, что для входа на огороженную частную территорию журналисту, как и любому другому, необходимо получить разрешение собственника. Если территория не огорожена или каким-либо образом не обозначена принадлежность участка частному лицу, то спрашивать разрешение на проход, его посещение не следует.

Имеет ли журналист право снимать на пленку должностных лиц или иных государственных и муниципальных служащих «при исполнении»? Должен ли он спрашивать на это их разрешение?

Должностное лицо, государственный и муниципальный служащий, как и любой иной человек, может запретить производство съемки лишь в случае, если при этом нарушаются его личные неимущественные права и иные нематериальные блага, например, неприкосновенность личной жизни, личная и семейная тайна, если это причиняет ему нравственные или физические страдания и т. п.

Исполнение государственными и муниципальными служащими своих служебных обязанностей не может быть отнесено к их частной жизни, поэтому разрешение на съемку не требуется.

Однако не следует забывать, что при получении от них информации журналист должен извещать их о производстве съемки (но извещать, а не спрашивать разрешения).

Может ли гражданин требовать уничтожения пленки, на которой он был запечатлен против своей воли? Вправе ли гражданин самостоятельно изъять и уничтожить пленку (кассету)?

Гражданин вправе потребовать не распространять отснятый материал, и журналист должен удовлетворить эти требования, если они правомерны (например, он действительно не известил лицо о производстве съемки, как этого требует ст. 49 Закона РФ о СМИ.).

Изъятие и уничтожение без согласия журналиста отснятого материала или кассеты представляют собой нарушение статьи 35 Конституции, согласно которой изъятие имущества против воли собственника возможно лишь по решению суда.

Что же касается вопроса об уголовно-правовой и гражданско-правовой оценке изъятия и уничтожения кассеты без согласия журналиста, то выше уже говорилось, что Гражданский кодекс, в числе других, разрешает самозащиту гражданских прав, способы которой должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения.

Таким образом, оценка правомерности указанных действий зависит от того, были ли соблюдены требования статей 14 и 150 Гражданского кодекса, то есть были ли предприняты действия соразмерны характеру нарушения.

В зависимости от решения последнего вопроса решается и вопрос о возможности привлечения лица, изъявшего и уничтожившего отснятый материал, к уголовной ответственности по статье 330 Уголовного кодекса (самоуправство).

К какой ответственности и при наличии каких условий может быть привлечен журналист в случае, если он будет собирать, хранить или распространять сведения о частной жизни лица?

Возможно наступление как гражданско-правовой, так и уголовно-правовой ответственности.

В соответствии с положениями Гражданского кодекса защита своей личной и семейной тайны осуществляется гражданином самостоятельно. В случае нарушения личной и семейной тайны, сбора информации о частной жизни лица без его согласия лицо, чьи права нарушены, вправе требовать от журналиста или редакции, допустивших такое нарушение, компенсации причиненного морального вреда.

Уголовную ответственность за нарушение неприкосновенности частной жизни устанавливает статья 137 Уголовного кодекса.

Эта статья предусматривает ответственность, во-первых, за незаконное собирание или распространение сведений о частной жизни лица, со-

ставляющих его личную или семейную тайну, без его согласия, а во-вторых, за распространение этих сведений в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации.

Обязательным для наличия в действиях журналиста состава преступления является совершение указанных действий из корыстной или иной личной заинтересованности.

ТАЙНА ПЕРЕПИСКИ, ТЕЛЕФОННЫХ, ТЕЛЕГРАФНЫХ И ИНЫХ СООБЩЕНИЙ

Несет ли журналист ответственность за нарушение тайны переписки?

Тайна переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений гарантирована Конституцией, и ограничения этого права допускаются только на основании судебного решения, поэтому журналист несет уголовную ответственность и за ознакомление с содержанием корреспонденции, и за разглашение полученных таким образом сведений.

Журналист может быть привлечен к ответственности и за разглашение сведений, полученных от иного лица, которое, в свою очередь, узнало их в результате незаконного ознакомления с чужой корреспонденцией, при условии, что журналисту было известно о том, что данные сведения получены с нарушением закона.

Следует также иметь в виду, что положения статьи 49 (пункт 5) Закона РФ «О средствах массовой информации» об «общественном интересе» на данный случай, так же как и на случай нарушения неприкосновенности жилища, не распространяются.

ВРАЧЕБНАЯ (МЕДИЦИНСКАЯ) ТАЙНА

Какие сведения составляют врачебную тайну?

К сведениям, составляющим медицинскую тайну, закон относит сам факт обращения за медицинской помощью, информацию о состоянии здоровья и диагнозе заболевания, иные сведения, полученные при обследовании и лечении (ст. 61 Закона «Основ законодательства ФР об здоровья граждан»), сведения о наличии у гражданина психического расстройства, факте обращения за психиатрической помощью и лечении в соответствующем учреждении, а также иные сведения о состоянии психического здоровья (ст. 9 Закона «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»).

Закон обязывает медицинских и фармацевтических работников сохранять в тайне перечисленные сведения. При этом на медицинский персонал и на лиц, которым в установленном порядке переданы эти сведения (например, на следователей и т. п.), ложится обязанность предотвращать нарушение медицинской тайны со стороны третьих лиц, в том числе и журналистов.

Разглашение сведений, составляющих медицинскую тайну, кроме случаев, прямо предусмотренных законом, осуществляется лишь с согласия гражданина или его законного представителя.

Какую ответственность несет журналист за разглашение врачебной тайны?

В соответствии со ст. 61 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан, лица, которым в установленном законом порядке переданы сведения, составляющие врачебную тайну, наравне с медицинскими и фармацевтическими работниками с учетом причиненного гражданину ущерба несут за разглашение врачебной тайны дисциплинарную, административную или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации.

В настоящее время за разглашение врачебной тайны может наступить уголовная ответственность по ст. 137 УК РФ – как за нарушение неприкосновенности частной жизни.

КОММЕРЧЕСКАЯ И СЛУЖЕБНАЯ ТАЙНА

Какие сведения могут относиться к коммерческой тайне? Какие ограничения при этом существуют на этот счет?

Закон относит к коммерческой и служебной тайне сведения, имеющие действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу их неизвестности третьим лицам, к которым нет доступа на законном основании и по отношению к которым их обладатель принимает меры по охране их конфиденциальности.

Определение перечня сведений, составляющих коммерческую тайну, находится в компетенции их обладателя. При этом помимо указанных в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» сведений, которые не могут относиться к категории сведений с ограниченным доступом, в соответствии с Постановлением Правительства от 5 декабря 1991 г. № 35 (с измен. от 3.10.02 г.) «О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну», не могут составлять коммерческую тайну учредительные документы и документы, дающие право заниматься пред-

принимательской деятельностью или определенными ее видами, сведения по установленным формам отчетности о финансово-хозяйственной деятельности, документы о платежеспособности, сведения о численности и составе работников, их заработной плате и условиях труда, а также о наличии свободных рабочих мест, документы об уплате налогов и иных обязательных платежей, сведения о загрязнении окружающей среды, нарушении антимонопольного законодательства, несоблюдении безопасных условий труда, реализации продукции, причинившей вред здоровью населения, об иных нарушениях законодательства и размерах причиненного этим ущерба, сведения об участии должностных лиц данного предприятия в иных предприятиях.

Государственным предприятиям до их приватизации и в ее процессе запрещено также относить к коммерческой тайне сведения о размере имущества предприятия и его денежных средств, о вложении средств в активы других предприятий, об обязательствах предприятия, о договорах с иными предприятиями и гражданами.

Несет ли журналист ответственность за сбор и разглашение коммерческой тайны?

Если журналист незаконно собирает или разглашает коммерческую тайну, он может быть привлечен как к гражданской, так и к уголовной ответственности.

Организации, чью тайну он разгласил, могут требовать возмещения причиненных этим убытков, включая упущенную выгоду.

Статья 183 Уголовного кодекса также предусматривает ответственность за незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую тайну.

Уголовная ответственность наступает, во-первых, за собирание таких сведений путем похищения документов, подкупа или угроз или иным незаконным способом с целью разглашения или незаконного использования и, во-вторых, за незаконные разглашение или использование сведений, составляющих коммерческую тайну, без согласия их владельца, совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности и причинившие крупный ущерб.

БАНКОВСКАЯ ТАЙНА

Какие сведения составляют банковскую тайну? У кого журналист должен получать разрешение на получение и у кого на распространение информации, составляющей банковскую тайну?

Банковскую тайну составляют сведения о счетах и вкладах клиентов и корреспондентов банков, а также сведения об операциях по этим счетам и вкладам.

Согласие на получение и распространение такой информации может дать лишь сам клиент или корреспондент банка (или его законный представитель). Уголовная ответственность за сбор и разглашение банковской тайны возникает по той же статье и за те же действия, что и в случае нарушения коммерческой тайны.

ТАЙНА СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ

Может ли журналист знакомиться с материалами уголовных дел, прекращенных в процессе предварительного следствия по основаниям, предусмотренным ст. 5 УПК, и с материалами доследственных проверок?

Журналист имеет право знакомиться с документами и материалами, не составляющими охраняемой законом тайны. Оставляя в стороне вопрос о возможном наличии в материалах дела сведений, составляющих государственную, личную, врачебную или иную тайну, остановимся на тайне следствия.

Ознакомление журналиста с данными предварительного следствия или дознания возможно лишь с согласия прокурора, следователя или органа дознания и только в разрешенном ими объеме.

Но закон не устанавливает четких временных пределов действия тайны следствия, однако, исходя из смысла закона, можно утверждать, что недопустимо разглашение данных, содержащихся в уголовном деле, лишь на стадии предварительного следствия. Не случайно и сама статья 161 УПК, посвященная разглашению данных предварительного следствия, помещена в главе, регулирующей общие условия его производства. На последующем этапе — судебном следствии — действует совсем другой принцип — гласность судебного разбирательства. Пропадает смысл сохранения тайны следствия и в том случае, если дело прекращено на стадии предварительного следствия.

Вправе ли работники правоохранительных органов изымать у журналиста материал, снятый на месте преступления, и запрещать журналисту распространение записи или разглашение полученной информации иным способом?

Подобного рода действия возможны после возбуждения уголовного дела. В случае, если журналист запечатлел какие-либо следы преступления и вещественные доказательства, запись может быть изъята по мотивированному постановлению следователя (органа, производящего дознание) и приобщена к делу.

Что касается подписки о неразглашении содержания кассеты, то подобного рода ограничения возможны после приобщения записи к делу.

Вправе ли работники правоохранительных органов запретить журналисту съемку места происшествия, ссылаясь на тайну следствия?

Право журналиста производить фото-, видео- и киносъемку может быть ограничено только законом. В рассматриваемом случае органы дознания и следствия вправе не допустить журналиста на место происшествия (если речь не идет об аварии, на место которой журналиста обязаны допускать в силу положений пункта 7 статьи 47 Закона РФ «О средствах массовой информации»), но закон не предусматривает в таком случае ограничений на производство записи.

Но, если журналист станет участником уголовного судопроизводства (понятой, свидетель), то прокурор, следователь или дознаватель предупреждает участников уголовного судопроизводства о недопустимости разглашения ставших им известными данных предварительного расследования и отобрать у них соответствующую подписку с предупреждением об ответственности в соответствии со статьей 310 Уголовного кодекса Российской Федерации.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ В ИНФОРМАЦИОННЫХ АРХИВАХ

Какие архивы относятся к государственной части Архивного фонда?

Государственную часть Архивного фонда Российской Федерации составляют архивные фонды и архивные документы, находящиеся в:

федеральной собственности, к каковой отнесены архивные фонды и архивные документы федеральных государственных архивов и центров хранения документации, архивные фонды и архивные документы, образовавшиеся и образующиеся в результате деятельности федеральных органов государственной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации и других банков, иных учреждений, организаций и предприятий, отнесенных к федеральной собственности, архивные фонды и архивные документы, полученные от общественных и религиозных объединений и организаций, юридических и физических лиц;

государственной собственности субъектов Федерации и в муниципальной собственности (круг архивных фондов и документов, находящихся в собственности субъектов Федерации и муниципальных образований определяется ими самостоятельно).

В каких случаях не допускается создание тайных архивов?

Статья 7 «Основ законодательства об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» устанавливает три случая, когда запрещается создание тайных архивов.

Не допускается создание тайных архивов, во-первых, из документов государственной части Архивного фонда Российской Федерации, во-вторых, из документов, отнесенных к категории особо ценных и уникальных, и, в-третьих, из документов, затрагивающих права и законные интересы граждан.

ПОРЯДОК РАССЕКРЕЧИВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АРХИВНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Различается ли порядок использования архивной информации государственной и негосударственной части Архивного фонда?

Да.

Если документы государственной части Архивного фонда Российской Федерации и справочники предоставляются для пользования всем юридическим лицам и гражданам (включая журналистов), то использование архива или архивного документа, находящегося в частной собственности (негосударственной части Архивного фонда), осуществляется только с согласия собственника и в порядке, им установленном.

При работе в государственной части архива журналисты обладают всеми правами, предоставленными им статьей 47 Закона РФ «О средствах массовой информации», в том числе правом получать доступ к документам и материалам, копировать их (за исключением случая, когда это угрожает физической сохранности документа) и публиковать их при условии соблюдения авторского права.

Семидневный срок на получение архивной информации установленной в ст. 40 Закона РФ о СМИ, на эти отношения не распространяется.

В каких случаях журналисту может быть отказано в доступе к архивным материалам?

Первый случай — общий для всех случаев доступа к информации: журналисту может быть отказано в получении документов, содержащих охраняемую законом тайну.

Существует и ограничение, установленное только для архивов, — допускаются ограничения на доступ к подлинникам особо ценных и уникальных документов, а также к документам, имеющим неудовлетворительное физическое состояние.

Имеет ли право журналист обжаловать отказ в доступе к архивам, относящимся к негосударственной части Архивного фонда?

¹ В данном разделе используются сокращения:

— Закон о выборах вместо Федеральный закон от 12.06.2002 № 67 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»;

— «кандидаты» вместо «кандидат, избирательное объединение, избирательный блок».

Обязательного предварительного обращения к вышестоящему органу не требуется. С учетом ст. 46 Конституции РФ, действия и решения могут быть обжалованы сразу в судебном порядке.

В случае несогласия с решением вышестоящего органа управления архивным делом журналист может обжаловать его в судебном порядке (статья 20 «Основ законодательства об Архивном фонде Российской Федерации и архивах»).

*А.Е. Воинов,
В.К. Ефремова, доктор юридических наук*

О доступе к информации в период выборов

Некоторые советы Фонда защиты гласности¹

1. Относится ли к сведениям о частной жизни кандидата информация о доходах кандидата в депутаты, полученная в ходе журналистского расследования?

Нет, не относится.

Понятие «частная жизнь» в законодательстве РФ не раскрывается. Решая данный вопрос, следует исходить из того, что Закон о выборах обязывает каждого кандидата на выборную должность в обязательном порядке (ст.33 закона о выборах) предоставлять в избирательную комиссию сведения о размере и об источниках своих доходов и об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах.

Сведения о доходах кандидата являются обязательным элементом сведений о кандидате, размещаемых на информационном стенде в помещении или перед помещением для голосования (ст.61 закона о выборах).

Таким образом, законодательство не относит данную информацию к конфиденциальной информации или к информации о частной жизни кандидата, во всяком случае, во время выборов.

Но журналист должен помнить, что при проведении журналистского расследования он не может собирать такую информацию незаконными способами.

2. Несет ли журналист ответственность за распространение информации о собственности кандидата (вилла за рубежом, автомобили, зарегистрированные на родственников и т.д.), если эта информация предложена учредителем?

Да, несет.

Учредитель может обязать редакцию (но не журналиста) поместить заявление (материал или сообщение) от своего имени на основании ст. 18 Закона о средствах массовой информации. По претензиям и искам, свя-

В данном разделе используется сокращения:

– «Закон о выборах» вместо «Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»;

– «кандидаты» вместо «кандидат, избирательное объединение, избирательный блок».

занным с заявлением учредителя, ответственность несет учредитель. Это общее положение действует и в случае, если заявление учредителя нарушает законодательство о выборах. Заявления учредителя средства массовой информации могут освобождать от ответственности в данном случае, но только редакцию СМИ (на основании ст.18), но не журналиста. Если журналист ставит подпись под материалом, то, таким образом, материал становится материалом не учредителя, а журналиста. Если редакция не оговорила принадлежность сообщения или материала учредителю, то она выступает соответчиком.

Другое дело, что такой материал, скорее всего, не будет содержать правовых оснований для преследования журналиста.

3. Какая норма в федеральном законодательстве позволяет губернаторам переписывать региональные уставы для того, чтобы главы субъектов РФ могли избираться на свои должности неоднократно?

Согласно п.5 ст.18 Федерального закона от 6.10.99г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо (губернатор, президент и т.п.) не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд. Первым сроком из числа двух возможных для любого лица, в том числе для замещавшего на тот момент соответствующую должность, является срок, на который оно было избрано после 19 октября 1999 года. Таким образом, неоднократно переизбрания ограничивается двумя сроками после 19 октября 1999 года.

4. Имеет ли право СМИ или журналист инициировать отзыв выборного лица?

Нет, не имеет.

Выборными лицами, т.е. лицами, занимающие должности в результате волеизъявления избирателей, в России являются депутаты и главы органов местного самоуправления, депутаты представительных органов, руководители исполнительных органов субъектов федерации, депутаты Государственной Думы, Президент РФ.

Согласно ст.19, ст.48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов федерации может быть предусмотрена возможность отзыва населением выборных лиц органов местного самоуправления. Поэтому, журналист может инициировать процедуру отзыва только в том случае, если это предусмотрено уставом соответствующего муниципального образования. Но закрепление такой возможности маловероятно.

Возможность отзыва избирателями высшего должностного лица субъекта федерации была предусмотрена ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов федерации». Но Постановлением Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. такая возможность была признана неконституционной и, соответственно, в настоящее время это положение ст.19 не действует.

Возможность отзыва депутата представительного органа субъекта федерации, депутата Государственной Думы РФ, Президента РФ законодательством не предусмотрена.

5. Имеет ли право журналист (в теле– или радиозфире), ведущий дебату кандидатов комментировать выступления?

Да, имеет.

Ни одна норма закона о выборах не ограничивает право журналистов комментировать выступления кандидатов.

6. Несет ли журналист ответственность за публикацию текста телефонного разговора кандидата?

Журналист может нести ответственность, если публикуя текст телефонного разговора он нарушает конституционное право депутата на тайну телефонных переговоров, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

Нарушение перечисленных конституционных прав, в случае распространения сообщения, подготовленного с использованием скрытой аудиозаписи, не будет, если это необходимо для защиты общественных интересов и приняты меры против возможной идентификации посторонних лиц. О защите общественных интересов можно говорить в случае, если из телефонного разговора следует, что кандидат, например, совершил или причастен к совершению серьезного правонарушения и т.п. примеров. Такой вывод следует из ст. 50 Закона о СМИ.

Но в таком случае должен быть очевиден именно общественный интерес, но не публичное любопытство.

7. В одной из публикаций журналист указал на то, что кандидат когда-то был комиссован из армии из-за травмы головы, подтвердив материал копией медицинской справки. Являются ли эти сведения врачебной тайной?

Да, являются.

В данном случае возможно предъявление претензий по двум основаниям.

1) Первые из них связаны с не соблюдением журналистом режима врачебной тайны и, как следствие этого, вмешательством в личную жизнь.

В соответствии со ст. 61 Основ законодательства об охране здоровья граждан, информация о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иные сведения, полученные при его обследовании и лечении, составляют врачебную тайну. Не допускается разглашение сведений, составляющих врачебную тайну, лицами, которым они стали известны при обучении, исполнении профессиональных, служебных и иных обязанностей.

Но распространение такой информации правомерно в случае, если оно преследует общественный интерес. Ст.50 Закона о СМИ не распространяется на подобные случаи. Ни один нормативный акт российского законодательства не предусматривает общественный интерес в качестве основания, допускающего разглашение подобной информации. Несмотря на это, такая возможность существует. После ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод в 1998 году, положения данной Конвенции стали частью правовой системы России. Единственным органом, наделенным Конвенцией правом толковать ее положения (т.е. уяснять содержание и смысл норм Конвенции) является Европейский суд по правам человека (г. Страсбург). Поэтому для того, чтобы Россия не нарушала обязательства, вытекающие из данного международного договора, российские суды, как и все суды других государств-членов данной Конвенции, могут применять и понимать Конвенцию только так, как это делает Европейский суд по правам человека. Анализ применения Европейским судом по правам человека данной Конвенции позволяет утверждать, что наличие общественного интереса является необходимым и достаточным условием для разглашения таких сведений. Но общественный интерес необходимо отличать от публичного любопытства. В этом случае, действия журналиста правомерны.

2) Претензии второго рода связаны с нарушением журналистов правил ведения предвыборной агитации. Как следует из закона о выборах, журналист не может проводить предвыборную агитацию под видом информирования избирателей.

По мнению ЦИК РФ, сообщение такого рода не будет являться предвыборной агитацией, если эта информация достоверна. Но если журналист делает выводы и комментирует, что такая травма не может не оставить последствий и все ли в порядке с головой у кандидата сейчас, не скажется ли это на его работе в качестве депутата, мэра и т.д., то есть будет комментировать значение такой травмы, то это сразу переведет сообщение в разряд агитационных со всеми вытекающими последствиями.

Если эта информация не достоверна, то это будет признано предвыборной агитацией.

8. Несет ли журналист ответственность за изготовление агитационной листовки и можно ли ее отнести к средству массовой информации?

К средству массовой информации отнести агитационную листовку нельзя, т.к. обязательным признаком СМИ, в соответствии со ст. 2 Закона о средствах массовой информации, является периодичность распространения. Причем речь идет о годовом периоде (хотя бы раз в течение года).

Агитационная листовка является формой предвыборной агитации. Представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональных обязанностей запрещено не только проводить предвыборную агитацию, но и выпускать и распространять любые агитационные материалы (п.7 ст.48 закона о выборах). Выпуск СМИ, в соответствии со ст. 2 Закона о средствах массовой информации, осуществляет редакция. Журналиста, как представляется по смыслу закона, можно рассматривать представителем организации, осуществляющей выпуск СМИ. Термин «организация» в законодательстве не раскрыт, поэтому однозначно можно считать, что под него подпадает лишь редакция в форме юридического лица, но, если функции редакции исполняет один гражданин или объединение граждан, то формально эти субъекты не являются организациями. Соответственно, п.7 ст.48 не распространяется на журналистов таких редакций.

Но по смыслу данной нормы, журналист может осуществлять предвыборную агитацию и участвовать в изготовлении агитационных материалов, если он не осуществляет профессиональных обязанностей. Например, за пределами времени работы.

9. Журналисту отказали в информации о финансовом положении предприятия, которым руководит кандидат, сославшись на коммерческую тайну. Правомочен ли отказ?

Закон о СМИ, регулируя отношения по получению информации, регулирует только отношения между редакцией, журналистом с одной стороны и с государственными органами и организациями, общественными объединениями и их должностными лицами. Отношения с участием коммерческих организаций он не регулирует.

Принципы отношений по поиску и получению информации, в самом общем виде, можно представить следующим образом.

Вся информация, которая находится в органах государственной и муниципальной власти открыта и общедоступна, за исключением информации, отнесенной законом к категории с ограниченным доступом.

Вся информация, которая находится в частных организациях, у частных лиц закрыта, если иное не установлено законом.

Поэтому для решения поставленного вопроса следует исходить из того, какую информацию о деятельности таких субъектов законодательство не относит к коммерческой тайне.

Акционерные общества открытого типа, банки и другие кредитные организации, страховые организации, биржи, инвестиционные и иные фонды, создающиеся за счет частных, общественных и государственных средств (взносов), обязаны публиковать годовую бухгалтерскую отчетность не позднее 1 июня года, следующего за отчетным. Данное положение закреплено в ст. 16 Федерального закона «О бухгалтерском учете». В состав обязательно публикуемой бухгалтерской отчетности входят отчет о прибылях и убытках, бухгалтерский баланс, информация об аудите.

Информацию только такого рода, перечисленные коммерческие организации обязаны публиковать. Но эта обязанность не означает обязанности предоставлять ее по запросу редакций или журналистов.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», кредитная организация обязана по требованию физического лица или юридического лица предоставить ему копию лицензии на осуществление банковских операций, копии иных выданных ей разрешений (лицензий), если необходимость получения указанных документов предусмотрена федеральными законами, а также ежемесячные бухгалтерские балансы за текущий год. В данном случае, кредитные организации обязаны предоставлять указанную информацию по требованию любого физического или юридического лица. Но сроки, установленные законом о СМИ на данные отношения не распространяются.

Все остальные юридические лица могут самостоятельно определять информацию, составляющую коммерческую тайну без объяснения кому-либо причин своих действий.

10. Журналиста не пустили на режимное предприятие, на котором проходила встреча кандидата с избирателями. В качестве аргумента приводилась необходимость подачи письменной заявки от СМИ руководству предприятия. Обоснован ли такой аргумент?

Основная трудность при разрешении этого вопроса связана с тем, что категория «режимное предприятие» в законодательстве не раскрыта. В законодательстве есть лишь немногочисленные ссылки на т.н. режимные предприятия, но что это такое неизвестно. Традиционно, режимные предприятия связывают с предприятиями военно-промышленного комплекса, допуск на который ограничен по соображениям охраны государственной тайны. Не сомневаясь в необходимости охраны государственной тайны, следует исходить из следующего. Посещение предприятий журналистами является их профессиональным пра-

вом, частным случаем проявления конституционного права свободно искать информацию. Право посещать предприятия предоставлено журналисту и ст.47 закона о СМИ. Каких-либо ограничений, в зависимости от режима предприятия, закон о СМИ, другие федеральные законы не предусматривают. Учитывая, что конституционное право журналиста может быть ограничено лишь федеральным законом, никакие ведомственные инструкции или приказ по предприятию не могут ограничивать право журналиста свободно посещать режимное предприятие. Для того, чтобы журналист не нарушал режим охраны государственной тайны, руководство предприятия может выделить сопровождающих. Необходимо, чтобы журналист заранее узнал о процедуре пропуска на такое предприятие и заблаговременно принял необходимые меры. Если требуется направление заявки от руководства редакции, то такое требование нельзя признать противоречащим Конституции и закону о СМИ. Главное, чтобы процедура не создавала непреодолимых препятствий, не была чересчур громоздкой, что может свести на нет реализацию журналистом своих прав.

11. В одной из телепередач был показан архивный сюжет о правонарушении, совершенном несколько лет назад кандидатом. Может ли кандидат подать в суд на телекомпанию и журналиста, распространивших эти сведения?

Закон о выборах, в перечень сведений, обязательно предоставляемых кандидатом в избирательную комиссию, включает сведения о неснятых и непогашенных судимостях. Снятие или погашение судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью (ст.86 УК РФ). Аннулирование правовых последствий означает, что такое лицо снова приобретает общий правовой статус, равно как и любой другой гражданин России. Закон о выборах считает, что избиратель может и должен знать только информацию о неснятых и непогашенных судимостях. Но мировой опыт показывает, что избиратель должен знать о лице, претендующем на публичную должность все, потому что в случае избрания такое лицо осуществляет законодательную или исполнительную власть, что имеет существенное значение для жизни общества. Поэтому информация о судимости, пусть даже и снятой, не может быть ограничена в распространении, поскольку позволяет составить наиболее полное представление о личности кандидата. Распространение такой информации преследует «общественный интерес». К сожалению, данный термин в законодательстве России не раскрыт¹.

¹ Но если СМИ распространит информацию о снятой или погашенной судимости обычного человека, не обладающего публичным статусом (политика, чиновника и т.п.), то это может рассматриваться как неправомерное вмешательство в личную жизнь.

В случае, если СМИ пожелает распространить такую информацию, то они должны помнить о требовании, установленном п.6 ст.56 Закона о выборах: «организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, обязаны отказаться от обнародования (опубликования) агитационных и информационных материалов (в том числе содержащих достоверную информацию), способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата, если не могут предоставить кандидату возможность бесплатно обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания агитационного периода. Установленные настоящим пунктом правила не распространяются на редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, избирательными объединениями». Это положение распространяется, например, на последний день предвыборной агитации.

О неправомерном вторжении в частную жизнь, о нарушении личной или семейной тайны в данном случае говорить нельзя, т.к. совершение правонарушения это всегда нарушение общественных, а не частных, отношений, складывающихся в той или иной области. Поэтому, совершение правонарушения автоматически выводит этот факт из частной сферы в общественную (публичную) сферу.

Подведя итог сказанному, можно заключить, что кандидат может подать в суд, т.к. каждый имеет право на судебную защиту нарушенных или оспариваемых прав. Но негативные последствия для редакции могут наступить только в случае, если редакция не выполнит требования п. 6 ст. 56 Закона о выборах.

12. Начальник железнодорожного вокзала (кандидат в депутаты) запретил телевизионную съемку внутри помещения, сославшись на инструкцию МПС. Милиционер запретил съемку внутри здания вокзала. Прав ли они?

Нет, не прав.

В соответствии со ст. 29 Конституции РФ каждый имеет право свободно искать, получать и распространять информацию любым законным способом. Журналист имеет право (ст.47 Закона о СМИ) посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, производить записи, в том числе с использованием средств аудио– и видеотехники, кино– и фотосъемки. Таким образом, съемка внутри помещения железнодорожного вокзала является реализацией журналистом своего конституционного и профессионального права. Ограничения права каждого свободно искать информацию допускаются ст. 55 Конституции РФ только нормативным актом на уровне федерального закона. Любые подзаконные нормативные акты (указы, распоряжения постановления, разъ-

яснения, указания и т.п.), устанавливающие какие-либо ограничения ничтожны и не могут применяться¹.

13. Редактор газеты, учрежденной администрацией области, печатает материалы, славящие главу администрации – кандидата в губернаторы (кандидата на любую другую выборную должность). Является ли это нарушением выборного законодательства?

В случае, если такие материалы содержат признаки предвыборной агитации, то такие материалы должны оплачиваться из избирательного фонда кандидата. Если признаков предвыборной агитации в таких материалах нет, то это будет рассматриваться как информирование избирателей.

Необходимо помнить, что содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

Если такая редакция постоянно публикует материалы, славящие главу администрации – кандидата в губернаторы, то ее действия можно рассматривать как нарушение равенства кандидатов.

Кроме публикаций писем, обращений и т.п. корреспонденции, редакция может распространять и материалы, предоставленные учредителем.

В одном случае², публикация таких материалов может осуществляться на основании договора с учредителем (или устава редакции в части, регулирующей отношения по публикации сообщений учредителя – ст. 18 закона о СМИ). Такой вид договоров следует отличать от гражданско-правовых договоров, заключаемых между кандидатом и редакцией на распространение предвыборной агитации. Если заключение первых предусмотрено в Законе о СМИ, то вторые предусмотрены Законом о выборах и регулируются Гражданским кодексом РФ. Публикация сообщений на основании договора (или устава редакции) редакции с учредителем обязательна для редакции. Как рассматривалось выше, ст. 18 закона о СМИ освобож-

¹ В июле 2000 г. в Екатеринбурге сотрудники линейного отдела милиции Свердловского железнодорожного вокзала задержали журналистов двух съёмочных групп местной телекомпании «Студия – 41», изъяли у них видеокамеру и видеокассеты. Журналистов отпустили только через три часа, после вмешательства в конфликт прибывших на вокзал по вызову телекомпании работников транспортной прокуратуры и ФСБ. По указанию заместителя Генерального прокурора РФ по Уральскому региону **Юрия Золотова** Уральской транспортной прокуратурой проверены обстоятельства задержания на Свердловском железнодорожном вокзале работниками линейного отдела милиции журналистов телекомпании «Студия – 41» и изъятия видеокамеры с записями. Проверкой установлены факты превышения полномочий со стороны милиционеров, которые чинили препятствия законной деятельности журналистов. Прокуратура потребовала привлечения к строгой ответственности всех должностных лиц, причастных к незаконному задержанию съёмочных групп.

² Второй случай будет рассмотрен отдельно, в вопросе №16.

дает редакцию от ответственности: по претензиям и искам, связанным с заявлением учредителя, ответственность несет учредитель. Поэтому, если в материалах предоставленных учредителем (администрацией субъекта федерации, администрацией местного самоуправления) содержатся признаки предвыборной агитации, то ответственность несет учредитель.

14. Журналисту отказали в праве снимать процесс голосования в кабинке для тайного голосования. Правомочен ли отказ?

В соответствии со ст. 7 Закона о выборах, голосование на выборах и референдуме является тайным, исключаящим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. Съемка процесса голосования в кабинке для голосования, наверняка, будет нарушать тайну голосования и, следовательно, такая съемка недопустима. Вопрос о возможности съемки процесса голосования в других случаях следует разрешать исходя из данного положения закона.

15. Судья не допустил журналиста на заседание о рассмотрении нарушений правил избирательной агитационной кампании по удостоверению Союза журналистов, потребовав подтверждения принадлежности к конкретному СМИ. Прав ли судья?

В соответствии со ст. 123 Конституции РФ, разбирательство дел во всех судах России открытое. Слушание дел в закрытом заседании допускается только в случаях, установленных федеральным законом. Ни один федеральный закон, в том числе и Гражданский процессуальный кодекс РФ не допускает возможности объявлять рассмотрение подобных споров закрытым. Любой человек, в том числе и не являющийся гражданином РФ, может прийти на слушание любого дела, кроме случаев, когда такое слушание объявлено на основании федерального закона закрытым. Требование судьи подтвердить принадлежность к конкретному СМИ или требование объяснений на каком основании журналист желает присутствовать при рассмотрении подобного спора является незаконным и противоречащим Конституции РФ.

16. Депутат законодательного органа субъекта федерации (законодательного органа местного самоуправления, действующий глава субъекта федерации, действующий глава органа местного самоуправления, депутат Государственной Думы РФ, депутат Совета Федерации РФ) требует от редакции СМИ бесплатного предоставления площади для публикации отчета о своей деятельности. В каких случаях это правомерно?

В данном случае следует исходить из следующего. Статья 29 Конституции РФ гарантирует каждому свободу распространения информации.

На этом конституционном положении основана свобода и средств массовой информации. Ограничение конституционного права допускается ст. 55 Конституции РФ только федеральным законом.

Несмотря на то, что ст. 55 Конституции устанавливает, что только права и свободы человека и гражданина, но не юридического лица, могут быть ограничены федеральным законом, ст. 55 в полной мере применима и к юридическим лицам. Данный вывод следует из следующего. Свобода массовой информации в равной мере распространяется на человека и гражданина (одна группа субъектов) и на юридических лиц (вторая группа субъектов). Ст. 20 Конституции устанавливает равенство всех перед законом и перед судом. Поэтому, если права и свободы физических лиц могут быть ограничены только федеральным законом, то, исходя из равенства всех перед законом, права и свободы юридического лица тоже могут быть ограничены только федеральным законом.

Из этого следует, что установление законодательством субъектов федерации, куда входят и законы уровня местного самоуправления, какой-либо обязанности редакций СМИ размещать отчеты о деятельности какого-либо должностного лица любого уровня незаконно и противоречит ст. 55 Конституции РФ. Ссылки должностного лица на право избирателей (населения) знать о деятельности депутата, главы местного самоуправления, губернатора и т.д. не имеют никакого юридического значения.

В тоже время, публикация таких отчетов обязательна, если соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления является учредителем СМИ (что отражено в свидетельстве о регистрации СМИ). В этом случае, такой орган, как учредитель СМИ может обязать редакцию опубликовать сообщение от своего имени в объеме, оговоренном в уставе СМИ или в заменяющем его договоре.

Еще одним случаем, когда редакция СМИ обязана распространять информацию о деятельности должностного лица, является Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». Очень часто депутаты Государственной Думы РФ и федерального Собрания РФ ссылаются на этот закон как на основание для обязательного предоставления им доступа к эфиру или печатной площади для информирования избирателей о своей деятельности.

Работникам редакций необходимо знать, что данный закон распространяется только на электронные СМИ, учредителями которых являются федеральные органы государственной власти совместно с органами государственной власти субъектов федерации либо только органы государственной власти субъектов федерации. Такие СМИ должны (ст. 9 названного закона) должны по просьбе избранного по территориальному избирательному округу депутата Совета Федерации либо депутата Государственной Думы, либо депутата Государственной Думы, которому данный

регион определен для работы его депутатским объединением в Государственной Думе, предоставлять им возможность выступления по месту их избрания один раз в два месяца по телеканалу и один раз в месяц по радиоканалу.

Письменная просьба о выступлении должна быть подана не позднее чем за две недели до дня выхода в эфир.

По настоянию депутата передача может быть осуществлена без предварительной записи (в «прямом эфире»).

В одной программе могут участвовать несколько депутатов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Для выступления каждому из участников программы должно быть предоставлено не менее семи минут.

Правовой режим, установленный настоящей статьей, распространяется на государственные телепрограммы, транслируемые по пятому телевизионному каналу.

Если электронное СМИ не отвечает хотя бы одному критерию, например, не транслируется по пятому телевизионному каналу, то данная обязанность на них не распространяется.

17. Избирательная комиссия приняла решение отстранить большинство местных СМИ от освещения избирательной кампании по выборам депутатов городской Думы. Это право предоставлено лишь 19 из 150 городских СМИ. Правомочно ли такое решение?

Во время избирательных кампаний, средства массовой информации могут предоставлять кандидатам эфирное время или печатную площадь. Для реализации такой возможности редакции должны выполнить следующие обязанности.

Пункт 6 ст. 50 закона о выборах: при проведении выборов сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади должны быть опубликованы соответствующей организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов и в этот же срок представлены в избирательную комиссию, организующую выборы, либо нижестоящую избирательную комиссию, указанную в законе, вместе с уведомлением о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации.

Поэтому, если редакции СМИ не сообщили требуемых сведений, то они не могут предоставлять кандидатам печатную площадь или эфирное время. Только в этом случае рассматриваемое ограничение правомочно.

В практике возникал вопрос о толковании термина «предоставить» данные сведения в избирательную комиссию. Одна из избирательных ко-

миссий посчитала, что «представить» означает, что комиссия должна получить эти сведения до истечения 30 дневного срока. Но эта позиция неправильная, т.к. ставит возможность участия СМИ в зависимости от работы почты. Например, материалы, отправленные за две недели до истечения срока, могут пролежать на почте, пока не истечет 30-дневный срок, и, в этом случае, СМИ не сможет принять участие в выборах. Поэтому правильно понимать, что требуемые сведения должны быть отправлены СМИ до истечения 30 дневного срока. В данном случае сроки исчисляются по аналогии с порядком, принятым в гражданском праве. Такое понимание закона разделяют и некоторые члены ЦИК РФ (С. Большаков).

18. Правомочно ли проведение социологических опросов в день выборов в виде опроса проголосовавших около избирательных участков?

Да, правомочно.

Во время выборов губернатора г. Санкт-Петербурга, журналисты и социологи проводили опрос проголосовавших. Эти действия были признаны милицией незаконными, лиц, проводивших опрос, задержали и доставили в отделение милиции. По словам милиционеров, данные действия нарушали одну из инструкций ЦИК, согласно которой, такие действия можно проводить только на расстоянии не ближе, чем 50 метров от места голосования.

Данные действия милиции незаконны. Никакой инструкции, регулирующей порядок проведения опросов проголосовавших, нет и быть не может. ЦИК издает инструкции, разъясняющие законодательство о выборах. Закон о выборах регулирует порядок опубликования результатов опросов общественного мнения (ст. 46). Порядок сбора информации или проведения опросов ЦИК регулировать не может. Сбор информации это конституционное право, которое может регулироваться только нормативным актом уровня федерального закона.

19. Является ли нарушением законодательства выпуск газет-двойников?

Да, является.

Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает ответственность за выпуск (изготовление) или распространение продукции средства массовой информации без указания в установленном порядке выходных данных, а равно с неполными или заведомо ложными выходными данными (ст. 13.22).

Виновные, в этом случае, понесут ответственность в виде предупреждения или наложения административного штрафа:

на граждан в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда с конфискацией продукции средства массовой информации или без таковой;

на должностных лиц — от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда с конфискацией продукции средства массовой информации или без таковой;

на юридических лиц — от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда с конфискацией продукции средства массовой информации или без таковой.

Для обеспечения административного производства, уполномоченные органы вправе накладывать арест на тираж таких СМИ.

20 Можно ли изымать тиражи печатных СМИ (не являющихся двойниками существующих СМИ) в период выборов для обеспечения административного производства по нарушению законодательства о выборах?

Нет, незаконно.

Изъятие тиражей соответствует закону (ст. 27.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях) лишь на первый взгляд. Как показывает подробный анализ законодательства, изъятие тиражей не может достичь ни одной из целей, которые указаны в ст. 27.1 КОАП РФ¹. Единственный случай, в котором изъятие (арест) тиражей мы считаем законным, рассмотрен в предыдущем вопросе.

21. Телевизионный сюжет о встрече Президента Путина и кандидата на должность губернатора г. Санкт–Петербурга Матвиенко. Является ли это нарушением избирательного законодательства?

Скорее всего, нет.

По мнению Конституционного Суда РФ, критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели — склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов.

¹ Подробно этот вопрос рассмотрен в специальной статье «Можно ли изымать печатные СМИ за нарушение законодательства о выборах?», размещенной на сайте Фонда защиты гласности.

Из позиции Конституционного Суда РФ, следует, что, если правоприменитель, вменяющий СМИ нарушение правил ведения предвыборной агитации, не сможет доказать существование такой специальной агитационной цели, то нет и состава соответствующего правонарушения. Как показывает практика прошедших в 2003 г. выборов депутатов Государственной Думы, привлечь к ответственности СМИ за нарушение правил ведения предвыборной агитации, невозможно.

Даже публикацию негативных материалов, по мнению Конституционного Суда нельзя рассматривать как признак агитационного материала. Но, если сведения, изложенные в материале, окажутся недостоверными, то СМИ, таким образом, нарушит требование, предъявляемое Законом о выборах к информированию – достоверность информирования. Это влечет ответственность по ст. 5.5 КОАП РФ.

П. ПОЛОНИЦКИЙ,
руководитель региональной корсети ФЗГ,

В. БЫКОВ,
юрист ФЗГ

Опыт применения современных информационно-коммуникативных технологий для повышения уровня открытости власти

Плюсы и минусы электронной демократии

Развитие Интернета, иных современных информационно-коммуникационных технологий внесло серьезные коррективы не только в методы накопления, хранения и внутриорганизационного использования разнообразной официальной информации, находящейся в распоряжении публичных властей, но и в способы пользования гражданами этими общедоступными по общему правилу информационными ресурсами. И, прежде всего, с точки зрения расширения и углубления возможностей граждан по реализации прав на доступ к такого рода официальной информации.

В наши дни традиционный способ (с помощью многочисленных печатных и электронных СМИ¹) доступа граждан к информации о деятельности органов публичной власти медленно, но неуклонно лишается своей девственной монопольности. Основным «виновником» этого заслуженно считается именно Интернет. Значительный и непрерывно растущий потенциал развития информационно-коммуникационных систем общего пользования позволяет им все более и более явственно наращивать качества важнейшего средства информационного взаимодействия граждан и органов публичной власти.

Размещением официальной информации в развитой информационно-коммуникационной среде обеспечивается — технологически и организационно — реализация практически всех способов обеспечения **права граждан знать о ходе государственных и общественных дел** (публикация принятых нормативных правовых актов, обнародование отчетной и оперативной информации органов публичной власти).

Богатые технологические возможности такого рода среды позволяют сделать общение власти и граждан разнообразным и эффективным (форумы; телеконференции; гиперссылки к иным источникам информации по данному вопросу; электронная почта; e-архивы, снабженные поисковыми системами...).

В этой связи за рубежом получают все более значительную и разнообразную государственную поддержку различные программы и модели организации электронного информационного взаимодействия граждан и организаций с органами публичной власти. Определяющим вектором этого развития является формирование глобального открытого информационного общества и электронного государства. Впрочем, прилагательное

¹ По состоянию на март 2003 г. в России было зарегистрировано 6715 электронных, 38060 печатных СМИ и 933 электронных периодических изданий в сети Интернет.

«электронное» применительно к слову государство — явление исторически временное. Со временем оно исчезнет, поскольку иного — не электронного — государства просто не будет. Ведь уже сегодня процесс «электронизации» государства включает в себя практически все проявления его жизнедеятельности. И на стадии формирования органов публичной власти — например, в ходе майских 2002 г. выборов членов своего городского Совета около 20 тыс. жителей Ливерпуля (Великобритания) использовали **новые избирательные Е-технологии**, отдавая свои голоса по сотовому телефону или через Интернет, а 29.02.04 уже в нашей стране впервые в мировой практике прошла экспериментальная акция «oSMыСли ВЫБОРЫ», позволившая гражданам России высказать предпочтение одному из кандидатов на должность Президента РФ или проголосовать против с помощью обычного sms-сообщения). И в ходе осуществления многообразного общественного контроля за эффективностью функционирования государственного механизма: е-доступ к информации о деятельности власти — новое технологическое звено системы такого контроля.

Симптоматична логика позиции, выраженная высокопоставленным британским государственным чиновником (министр ее Величества по электронной коммерции) Д. Александром в связи с упомянутым ливерпульским электоральным опытом: «Сегодня нужны технологии, которые предоставят народу новые возможности волеизъявления. Граждане должны иметь право голоса не только в течение тех нескольких секунд, которые они как избиратели проводят в кабинке для голосования один раз в четыре года. Эти технологии должны способствовать усилению демократического процесса и, в конечном счете, послужить интересам всей нации. Убежден, что настало время включить **электронную демократию** в список первоочередных задач для информационных технологий. А правительству следует всерьез задуматься об открывающихся перспективах и возможностях новых технологий для усиления демократии. **Должны появиться новые демократические каналы общения правительства и его представителей с гражданами**».

Осмысление такого рода перспектив и возможностей выявляет много правовых и, в том числе, политико-правовых вопросов. Причем именно последние — из самых «трудных». Ведь, скажем, вопрос, какими законодательными регуляциями обеспечить легитимность электронных голосований или Е-доступа граждан к государственным информационным ресурсам, в принципиальном плане более-менее ясен.

А вот вопрос о том, какую именно социальную среду будет формировать повсеместно расширяющаяся практика включения в политический оборот жизни общества и государства новых информационно-коммуникационных технологий, в принципиальном плане не столь ясен. А ответ на этот вопрос не просто важен. Критически важен! И прежде всего именно в социальном контексте.

Ведь за весь период своего существования человечество сумело освоить всего лишь два-три типа социальных сред. И именно они, в свою очередь, с неизбежностью формировали те или иные базовые характеристики собственно политических систем всех известных нам цивилизаций. Как уже сошедших с исторической арены, так и современных. Список их выразительно короток: тоталитарные, либерально-демократические и смешанные или конвергентные социальные среды!¹

Еще одна проблема из того же «политико-правового» ряда: уже известно, что в условиях электронной демократии параметры «цены вопроса» проведения того или иного электорального действия (особенно в общенациональном масштабе) будут существенно, на порядки ниже их современных значений (как временных, так и финансовых). На первый взгляд, ничего страшного в такого рода е-экономии нет. Напротив. Направим сэкономленное время и финансы на что-то иное и дело с концом. Но такой взгляд поверхностен. Ведь в исторической перспективе подобное развитие событий — ни много, ни мало — должно привести к не менее существенному изменению *политического качества жизни общества*. Ведь именно в этом — электоральном пространстве располагается та социальная кухня, где готовится блюдо по имени политика.

В целом получается, что **электронная демократия** (знаменитый виток исторической спирали!) возвращает нас к истокам демократической идеи, т. е. к **прямой демократии**. Но со времен Великого Новгорода и Пскова уже сменилось столько поколений! Насколько мы с вами — нынешние россияне — готовы к такому обороту дела, к такой, в терминологии первого Президента России — Б.Н. Ельцина, электронной исторической «загогулине»?!

Литературный жанр социальных антиутопий предоставил нам блестящие примеры высокотехнологических, информационно-коммуникационно продвинутых, но ... глубоко тоталитарных обществ и государств!?

Так что, если мы не хотим жить в мире, описанном Е. Замятиным или Д. Оруэллом, то уже сегодня должны думать о предупреждении и нейтрализации вполне возможных «недоброкачественных образований» тоталитарного толка в организме нашей будущей российской **электронной демократии**.

Их опыт — сын ошибок трудных

Обращение к чужому опыту лучше всего начинать с ближнего зарубежья. Он понятнее и уже тем прагматичнее. В этом смысле лучший пример — опыт **Эстонии**.

В этой стране Балтии уже несколько лет (с 01.01.01) в соответствии с нормами Закона Эстонии «О публичной информации» от 15.11.00 доступ

¹ См. об этом: Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. — М.: Новый Юрист, 1998. — С 192–197.

граждан ко всей официальной публичной информации, не содержащей государственной тайны, по преимуществу осуществляется именно через Интернет. Причина достаточно очевидна.

Во-первых, ст. 29 указанного закона, закрепляющая способы обнародования информации, перечень этих способов открывает строчкой – «обнародование на странице в сети Интернет». И лишь «во след» е-способу идут разнообразные иные: посредством телерадиовещания, или в периодической печати, или в официальных периодических изданиях. Во-вторых, на это же работает норма п. 1 ст. 30 Закона «Выбор способа обнародования информации», недвусмысленно «намекающая» владельцу соответствующей информации какой способ обнародования выбрать:

«Владелец информации обязан обнародовать информацию способом, обеспечивающим максимальную быстроту ее доведения до сведения всех лиц, нуждающихся в информации».

При этом действует норма, согласно которой, если способ обнародования информации предусмотрен специальным законом или международным договором и, в силу этого, при обнародовании информации приходится применять способ, предусмотренный таким законом или договором, то в дополнение к этому способу информация должна быть обнародована и в сети Интернет...

Закон Эстонии «О публичной информации» (ст. 31) закрепляет развернутый перечень органов публичной власти Эстонии, а также так называемых публично-правовых юридических лиц, обязанных иметь свои сайты в целях обнародования на них информации, которой они владеют.

Представляется, что в рамках нашей темы некоторые нормы Закона Эстонии «О публичной информации» заслуживают практически дословного воспроизведения. Среди них:

Ст. 32. «Требования к ведению государственными и муниципальными учреждениями страницы в сети Интернет»:

(1) Учреждение, ведущее страницу в сети Интернет:

1) информирует общественность о возможностях ознакомления со страницей в сети Интернет путем обнародования соответствующих адресов и изменений в них;

2) публикует на странице в сети Интернет актуальную информацию;

3) не вправе обнародовать на странице в сети Интернет устаревшую информацию, а также информацию, не соответствующую действительности или вводящую в заблуждение;

4) принимает срочные меры к устранению технических неисправностей, препятствующих доступу к странице в сети Интернет.

(2) Владелец информации указывает на странице в сети Интернет дату каждого случая обнародования документа и дату обновления информации на странице в сети Интернет.

(3) Со страниц в сети Интернет, ведущихся Государственной канцелярией, министерствами и уездными управами, должен быть обеспечен прямой доступ к страницам в сети Интернет, ведущимся подведомственными им учреждениями (Выделено мною – В.М.);

Ст. 33.

В массовых библиотеках для всех лиц должен быть обеспечен через Интернет свободный доступ к публичной информации в порядке, установленном Законом о массовых библиотеках.

Ст. 44. «Надзор за исполнением закона»

Надзор за исполнением настоящего Закона осуществляют в пределах своей компетенции:

1) Инспекция по защите данных в порядке, установленном настоящим Законом;

2) вышестоящие органы или учреждения в порядке служебного надзора.

Ст. 45. «Компетенция Инспекции по защите данных по осуществлению надзора»

(1) Инспекция по защите данных осуществляет государственный надзор за владельцами информации по вопросам исполнения ими информационных запросов и обнародования информации.

(2) Инспекция по защите данных может возбуждать надзорное производство на основании жалобы или по собственной инициативе.

(3) В ходе осуществления надзора Инспекция по защите данных выясняет:

1) зарегистрирован ли информационный запрос в предусмотренном законом порядке;

2) исполнен ли информационный запрос в порядке, в сроки и способом, которые предусмотрены законом;

3) соответствует ли отказ в исполнении информационного запроса закону;

4) установлено ли ограничение доступа к информации в предусмотренном законом порядке;

5) выполняется ли владельцем информации обязанность обнародования информации;

6) выполняется ли владельцем информации обязанность ведения страницы в сети Интернет в установленном законом порядке (Выделено мною – В.М.).

К этому опыту и комментарий особых не требуется. Как говорили древние, – *sapienti sat* – понимающему достаточно.

Теперь давайте мысленно переместимся по другую сторону Атлантики. Ровно год назад, в марте 2003 г., Сенат США принимает поправки к «Акту об электронном государстве» («E-Government Act»), принятому в мае 2001 г.

С момента принятия этих поправок американский «Акт об электронном государстве» включает в себя следующие ключевые положения:

– учреждение Департамента электронного правительства во главе с руководителем комиссии по информатизации Департамента государственного управления и бюджета;

– ассигнование \$345 млн ежегодно в течение четырех лет в фонд создания электронного правительства;

– модернизация веб-портала федерального правительства с учетом осуществляемой реорганизации, а также запуск собственного сайта нового департамента;

– опубликование **всех** (!!! – выделение, естественно, мое – *В.М.*) решений, принимаемых федеральными судами США, в онлайн с момента запуска нового сайта;

– укомплектование штата нового ведомства специалистами в сфере информационных технологий и обеспечение их дополнительного обучения.

«Американцы имеют право на свободный доступ к информации, имеющейся во владении государственных органов, 24 часа в сутки, 7 дней в неделю, и новые электронные сервисы предоставят им такую возможность», – заявил сенатор Либерман, один из авторов поправок, комментируя их принятие.

Мы надеемся, что структуры электронного государства смогут способствовать более широкому распространению информации, имеющейся во владении государственных органов, а также повышению эффективности их работы и трансформации привычных форм работы органов государства»¹.

Международное сообщество уже проводит ежегодные конкурсы по номинации e-government – электронное государство. Государства, обретшие электронную ипостась, становятся ближе к народу, – свидетельствует осуществленное в 2002 г. в рамках такого конкурса исследование американской фирмы Accenture. Веб-сайты государственных институций стали проще в использовании, доступнее и эффективнее, чем год назад...

Победу по итогам 2002 г. одержало e-government Канады, на 2-м месте – Сингапур, на 3-м – США. В Топ-10 вошли пять европейских стран: Дания, Великобритания, Финляндия, Германия и Ирландия. В целом правительства стали внимательнее относиться к потребностям своих граждан, занялись реформированием бюрократических структур и оптимизацией информационного обмена между ними – таково заключение аналитиков².

Значимый и побудительный пример в контексте открытости власти для народа подает мировому сообществу Южная Корея. Как свидетельствуют многочисленные зарубежные и отечественные аналитики, нынеш-

¹ По материалам портала Сената США – [Senate.gov](http://www.senate.gov).
<http://www.cnews.ru/news/ebusiness/2002/03/25/20020325122256.shtml>.

² См. об этом: *Брэндон Митченер* Бюрократия он-лайн // Ведомости. – 24.04.02.

ний президент Южной Кореи сделал ставку на Интернет – и выиграл. Корейское чудо наглядно демонстрирует, что **информация начинает работать на государство тогда, когда само государство обеспечивает ей свободную циркуляцию**¹.

Известны попытки расширения пространства открытости функционирования государственного механизма и со стороны наших братьев-славян.

31 июля 2002 года Президент Украины Леонид Кучма подписал Указ «О дополнительных мерах по обеспечению открытости в деятельности органов государственной власти».

Поясняя причины появления этого указа, Л. Кучма отметил, что **«необходимо внедрить новые «технологии прозрачности» для того, чтобы общество могло контролировать власть»**. По его словам, «любое нормальное общество должно иметь достаточно высокий уровень доверия к правительству, к государственной власти. Не секрет, что у нас такого доверия сегодня недостаточно. Поэтому власть обязана открыться, пойти навстречу обществу».

Данным Указом Президент Украины поручил правительству проанализировать, насколько доступна обществу и каждому гражданину в частности открытая информация, а также изучить всю совокупность нормативных актов по этой теме и практику их выполнения, а позже по результатам этого анализа подготовить специальный доклад правительства.

Затем предполагается вынести эту проблему на публичное обсуждение, на основании результатов которого будет совершенствоваться и пересматриваться действующее украинское законодательство об открытости государственной власти².

Сказанного вполне достаточно для формирования общего вывода о том, что в своих сущностных чертах развитие в сфере онлайн-демократии следует неким общемировым тенденциям. Органы власти активно переводят свои информационные ресурсы в виртуальную среду обитания (Интернет, et cetera), развивают общение с гражданами во всемирной Сети.

Вместе с тем, самой существенной проблемой в мировом виртуальном информационно-коммуникационном пространстве остается проблема расширения и углубления нового вида социального и информационного неравенства, в последнее время именуемого «цифровым неравенством». Включающего в себя, как отдельное проявление, неравенство в возможностях обеспечения широкого доступа граждан разных стран к Сети.

Не случайно, состоявшийся 10-12 декабря 2003 г. под патронажем ООН и Международного союза электросвязи первый – женеvский – этап Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (WSIS), собравший представителей 174 стран, 46 международных

¹ См. об этом: *Куриной И.* Электронная демократия // Независимая Газета. – 20.06.03.

² См. об этом: <http://www.vlada.kiev.ua/cgi-bin/ums/disful.pl?6504>.

организаций, 111 IT-компаний и 26 структур ООН, в обоих своих документах (Декларация принципов «Построение информационного общества — глобальная задача в новом тысячелетии» и План действий)¹ столь значительное и пристальное внимание уделил проблеме ликвидации «цифрового неравенства».

В целом все еще низкий уровень доступа россиян к Интернету остается лимитирующим фактором для более широкой и глубокой реализации его демократического потенциала, в том числе, разумеется, и в аспекте е-доступа. Сухие цифры говорят сами за себя. Если, скажем, уровень проникновения сотовой связи в России (отношение количества абонентов к общей численности населения), по данным на февраль 2004 г., достиг **25%** (только за 2003 г. пользователями сотовых сетей стали более 18 млн россиян), то успехи России в проникновении Интернета существенно скромнее: весной 2003 г. мы всего лишь перевалили рубеж порогового уровня в **10%** населения, да и то это с учетом отживающего свой век модемно-телефонного способа подключения. Для сравнения — в США на сегодняшний день **68%** домохозяйств имеют подключение к Интернету. Причем в это число входит только подключение посредством специальной выделенной линии. Количество пользователей с иными способами подключения просто не поддается учету.

Существующая правовая база е-доступа

Главный вопрос в этом контексте можно сформулировать следующим образом: существует ли уже сегодня в Российской Федерации (и если «да», то каковы ее элементы?) правовая база, позволяющая реализовать е-доступ граждан к информации, которой владеют органы публичной власти? В кратком варианте ответ таков: да, существует, но в форме настоятельно требующей своего дальнейшего развития.

Что можно сказать в обоснование такого ответа? Начнем с напоминания о том, что в нашей стране действует общий конституционный принцип **свободы поиска и получения информации**, закрепленный нормой ч.4 ст. 29 Конституции РФ. Отметим, что в данном случае конституционная норма регулирует отношения по поводу такой нестандартной для конституционного регулирования детали как способ поиска и получения информации. Причем именно в связи со способом реализации норма Конституции закрепляет единственное **условие правомерности** поиска и получения информации — применяемый при этом способ в его технологическом воплощении может быть *любым*, главное чтобы он был **законен**.

Следовательно, ключевым для нас становится понимание **законности способа** поиска и получения информации, а также **правомерности ограничений** в отношении поиска и получения информации.

¹ См.: Законодательство и практика масс-медиа. — 2004 № 1(37). — С. 3-16

По общему правилу какого-либо запрета на использование е-способа поиска и получения информации, в том числе и из государственных информационных ресурсов, российское законодательство не содержит. Следовательно, на уровне общего правила можно сделать правомерный вывод, что как таковой е-способ поиска и получения информации из государственных информационных ресурсов **законен**.

При этом будем помнить, что возможные (в целом ряде случаев вполне понятные и естественные) **ограничения** (в том числе устанавливаемые федеральным законодательством) на использование е-способа поиска и получения информации могут быть переданы заинтересованными лицами в установленном законом порядке для прохождения тестового (конституционно-правового) контроля на их соразмерность конституционно значимым целям (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Конституционный принцип **свободы поиска и получения информации**, как и иные конституционные принципы, получает развернутое воплощение и дополнительное гарантирование в нормах специального законодательства через установление уголовной, административной и дисциплинарной ответственности должностных лиц государственных органов за действия, направленные на воспрепятствование поиску и получению информации, и возможностью привлечения к гражданско-правовой ответственности виновных хозяйствующих субъектов.

В действующем на сегодняшний день российском законодательстве наиболее развернутые правовые нормы, содержащие правомочия каждого на свободный поиск (в том числе посредством е-доступа) и получение информации, находящейся во владении публичных властей, содержатся в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации».

Прежде всего отметим, что в соответствии с ч. 2 п. 1 ст. 12 этого ФЗ («Реализация права на доступ к информации из информационных ресурсов») доступ физических и юридических лиц к государственным информационным ресурсам является **«основой осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественной жизни»**.

Во-вторых, подчеркнем важную процедурную норму ч. 1 п. 1 ст. 12 этого же ФЗ – «пользователи-граждане ... обладают равными правами на доступ к государственным информационным ресурсам и **не обязаны обосновывать перед владельцем этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой ими информации**. (Выделено мною – *В.М.*) Заметим, что информация с ограниченным доступом под это общее правило не подпадает.

В соответствии с п. 4 ст. 12 данного ФЗ «Органы государственной власти и организации, ответственные за формирование и использование информационных ресурсов, обеспечивают условия для оперативного и

полного предоставления пользователю документированной информации в соответствии с обязанностями, установленными уставами (положениями) этих органов и организаций».

Наконец, весьма значима норма п. 1 ст. 13 этого же ФЗ «Гарантии предоставления информации», согласно которой:

Органы государственной власти и органы местного самоуправления создают доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществляют массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес (подчеркнуто мною – *В.М.*).

На уровне **подзаконных нормативных правовых актов** в этой сфере общественных отношений особо значимо Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (публикуется в данном издании).

Постановлением утвержден Перечень сведений о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования.

Закрепленные Постановлением **53** разновидности таких сведений, нормативно переведенных в режим электронной открытости, можно считать определенным показателем решимости центрального руководства федеральной исполнительной власти нашей страны разрешить проблему доступа к информации, которой владеет исполнительная ветвь государственной власти. Но сами министерства и ведомства к этим идеям и намерениям своего руководства, похоже, относятся спустя рукава.

В начале декабря 2003 г. премьер-министр М. Касьянов поручил главам федеральных министерств и ведомств все-таки завершить упорядочение собственных официальных веб-ресурсов, несущих информацию «государству и миру». В очередной раз выяснилось, что сайты абсолютного большинства министерств и ведомств страшно далеки от тех требований, что ставит перед ними вышеуказанное постановление Правительства.

Контроль за исполнением этого постановления по-прежнему лежит на чиновниках Минэкономразвития, они должны к **1 июня 2004 года** представить главе правительства отчет о принятых мерах по формированию Интернет-ресурсов органов исполнительной власти. В конце 2003 г. полностью соответствовали требованиям Постановления Правительства от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» сайты всего шести госучреждений: МЧС, Минобороны, Минобразования, Минприроды, ФКЦБ и Госатомнадзора.

При этом независимые эксперты, участвующие в оценке хода работ по выполнению требований этого постановления, дружно отмечали, что информация на сайтах министерств и ведомств часто размещается в необработанном виде, а сами ресурсы плохо структурированы. Больше всего нареканий вызывает тот факт, что госчиновники с удовольствием указывают свои адреса и телефоны, но совсем не говорят о том, чего рядовые граждане имеют право от них добиться¹. Примерно аналогичные оценки ситуации звучали и весной 2003 г.

Тогда исследователями отмечалось, что большинство сайтов федеральных органов власти России напоминают электронные книги: приемлемый уровень информационных ресурсов сопровождается **практически полным отсутствием инструментов диалога с властью**. Этим они коренным образом отличаются от западных электронных представительств органов власти.

Что касается полноты официальной информации... Полные контактные данные с указанием электронных адресов руководителей подразделений приведены в 23% случаев, еще 57% ресурсов обеспечивают информацию о контактах с пресс-службой. Структуру организации адекватно отражают 83% сайтов. 93% сайтов содержат информацию о нормативной базе и 77% – о текущей законотворческой и нормативной деятельности. На большинстве сайтов (79%) регулярно обновляются новости, более половины ресурсов (54%) содержат дополнительную информацию о деятельности органа, текущих инициативах и проектах.

Что же касается диалогового режима открытости российской власти, то «на этом фронте» дела обстоят гораздо хуже. В 74% случаев отсутствует механизм запроса информации через сайт без использования электронной почты. Только 8% органов власти имеют Интернет-приемные. На 77% сайтов нет общественных обсуждений, высказать свои мысли по поводу тех или иных аспектов деятельности в полной мере позволяют лишь 13% ресурсов.

На общем властном фоне исполнительная власть в целом и целом была признана самой открытой среди иных ветвей власти. Меньше всего возможностей для диалога гражданам предоставляет судебная власть России. Если деятельность властного органа связана с выпуском большого количества подзаконных актов (Министерство финансов, ФКЦБ, суды), то информационная открытость подменяется вывешиванием всех этих документов на сайте и лиц, которые имеют глобальное воздействие на личность и государство².

Справедливости ради следует подчеркнуть, что сайт непосредственно Правительства России, особенно его современная версия, работающая с

¹ См. об этом: Интернет; Коммерсантъ-Власть (еженедельник), 15.12.03.

² См.: Коммерсантъ (газета), 22.04.03; сайты российской власти.

июня 2002 г., — www.government.ru — заметно отличается в лучшую сторону от сайтов иных федеральных органов исполнительной власти.

Сайт включает в себя библиотеку нормативных правовых актов, содержащую более 20 тысяч наименований правительственных установлений. Здесь же имеется раздел «Интерактивные сервисы», целиком и полностью нацеленный на обеспечение виртуальной связи Правительства России с теми, ради которых оно существует, то есть с россиянами.

С помощью этой структуры сайта каждый, имеющий доступ в глобальную Сеть, может отправить официальный электронный запрос по интересующей его информации или по какому-то иному поводу непосредственно в Правительство РФ. Имеется специально разработанный и утвержденный в надлежащем порядке нормативный правовой акт — «Порядок рассмотрения обращения граждан, направленных через официальный сайт Правительства Российской Федерации». В соответствии с его нормами, корректно составленное и отправленное е-обращение по своим правовым качествам (включая порождаемые его отправкой юридические последствия) полностью приравнивается к классическому бумажному.

«Порядок» также содержит конкретные сроки уведомления гражданина о принятии или не принятии его е-обращения к рассмотрению. В случае принятия электронное обращение регистрируется и пересылается тем структурам или должностным лицам, в чьем ведении находится вопрос виртуального заявителя, с уведомлением последнего.

Практически все общение граждан с «отделом писем» Правительства России с лета 2002 г. перешло на электронный формат, что зримо влияет на оперативность получения гражданами интересующих их сведений, а также экономит время и трудозатраты госслужащих.

Есть на сайте и свой «Форум», предусматривающий возможность обсуждения посетителями правительственного сайта злободневных проблем общественной и государственной жизни.

Неплохой пример в деле развития электронного доступа заинтересованных лиц к информации о своей деятельности подают и центральные монетарные власти нашего государства. Так, Центральный банк России в мае 2003 г. подготовил документ под названием «Рекомендации по информационному содержанию и организации сайтов кредитных организаций в сети Интернет». В этом документе, подписанном председателем банка России Сергеем Игнатьевым, содержится перечень в 34 позиции, данные по которым надо раскрывать, и 8 советов по использованию сайтов для банковского обслуживания.

В частности, банкам предлагается размещать на сайтах информацию об учредителях и аффилированных лицах. Также — сведения о лице, ответственном за полноту и достоверность публикуемых там данных, информацию о временной администрации или конкурсном управляющем,

о страховании банковских услуг, о наличии ограничений на деятельность банка.

Рекомендации ЦБ направлены на повышение уровня раскрытия информации о деятельности и финансовом состоянии банков. Размещаемая на сайте банка информация должна демонстрировать вкладчикам насколько данный банк надежен и прозрачен.

Но, даже следуя всем рекомендациям, банки могут скрыть свое истинное лицо. «Сайт – всего лишь зеркало, в котором можно манипулировать своим отражением», – говорит корреспонденту газеты один из банкиров. «С точки зрения пользователя многое зависит не столько от информационного наполнения, сколько от оформления сайта и удобства доступа к информации», – со знанием дела говорит директор мультимедиа и веб-разработок группы компаний «Протис» Г. Лужин¹.

Наши региональные власти, прежде всего столичные, также начинают участвовать в формировании соответствующей правовой базы и ее воплощении в жизнь. Так, Московская городская Дума 09.07.03 приняла Закон Москвы № 47 «О Городской целевой программе «Электронная Москва». Данный Закон утвердил на законодательном уровне комплекс городских мероприятий, направленных на повышение уровня и качества жизни москвичей и гостей столицы путем развития, использования и внедрения в жизни крупнейшего мегаполиса России информационно-коммуникационных технологий, *создания единого электронного пространства Москвы*.

В качестве одного из самых значимых целевых направлений реализации этой программы ее создатели планируют расширение и углубление практики *открытости городского управления*, взаимодействия органов власти с гражданами на основе информационно-коммуникационных технологий (п.1.3 Закона).

«Электронная Москва» – достаточно амбициозная программа, рассчитанная на 2003–2007 гг. Она призвана объединить в себе все доселе разрозненные столичные программы информатизации. Программа включает в себя элементы городского «электронного правительства», проекты развития кабельного телевидения, доступа к Интернету и многое другое.

В частности, в ее рамках планируются: серьезное облегчение получения жителями различных сведений о деятельности органов городской власти, прежде всего именно за счет внедрения е-доступа; переход органов городской власти на электронное делопроизводство, предполагающий существенное уменьшение числа бюрократических процедур; возможность интерактивного общения граждан с городскими властями по Интернету.

¹ См. об этом: *Кудинов В.* 34 шага к открытости ЦБ рассказал банкам, какие им нужны сайты // Ведомости. – 16.05.03.

Видимо, что-то типа отправки в мэрию мейл-жалобы жителем Митино и последующее отслеживание ее судьбы с помощью е-доступа во властные кабинеты?!

Во всяком случае, надлежащая финансовая база для подобного хода развития событий исполнителям программы создана. Достаточно сказать, что согласованный бюджет этой программы сравним с бюджетом всей ФЦП «Электронная Россия», рассчитанной на 2002–2010 гг. (соответственно – 63,3 млрд руб. и 79 млрд руб.).

Функции генерального подрядчика реализации программы возложены на специально для этого созданное ОАО «Электронная Москва». Руководитель этого ОАО Ю. Припачкин подчеркивает, что «Основной смысл программы – обеспечение эффективного взаимодействия и снижение себестоимости власти», в том числе за счет роста публичности и открытости органов городской власти. По его словам, среди первоочередных мероприятий «Электронной Москвы», намеченных на самое ближайшее время, – формирование системы городских Интернет-порталов, позволяющих москвичам общаться со столичными органами управления через Интернет¹.

На этом портале столичные власти намерены собрать все базы данных городских департаментов, готовящиеся и уже вышедшие «из-под пера» городских властей разного уровня установления, протоколы заседаний комиссий и прочую общедоступную и полезную для жителей и гостей столицы информацию.

Чиновники должны сообщать горожанам не только о принятых решениях, но и о готовящихся документах и вообще о своем производственном процессе – аналитических материалах, результатах проверок и прочем, – объяснил «Известиям» суть будущего Интернет-ресурса мэрии начальник отдела Интернета и компьютерных сетей мэрии Москвы Игорь Глинка. – Людям также надо знать, чем занимаются или не занимаются городские организации. Говоря в целом, с помощью этого портала горожанин сможет виртуально зайти в кабинеты Лужкова, Ресина, Шанцева, иного чиновника; посмотреть, что там происходит, и выйти, когда станет неинтересно².

Северная столица России также старается не отставать от первопрестольной, разрабатывая аналогичную московской региональную целевую программу «Электронный Санкт-Петербург».

Эти и многие другие примеры с достаточной очевидностью подтверждают тот факт, что определенная правовая база для вхождения наших органов публичной власти в виртуальное пространство ради расширения и углубления обеспечения граждан информацией о деятельности этих органов имеется. Но в силу ряда причин использование Интернета в этих це-

¹ См. об этом: *Борейко А.* Электронная Москва на подходе // *Ведомости*, – 17.04.03.

² См. об этом: *Устюгов Б.* Официальная паутина // *Известия Москва*. – 05.08.03.

лях в России пока объективно сдерживается. В их числе – неразвитая информационная культура и правовая база электронного доступа, а также уже отмеченный ограниченный доступ к Интернету широких слоев общества.

Определенные надежды в смысле совершенствования правовой базы электронного доступа к властным информационным ресурсам порождает Проект ФЗ «**Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления**», разработанный экспертами МЭРТ РФ и предполагаемый к вынесению на обсуждение Правительства России в период весны-лета 2004 г.

В жанре заключения

В целом получается, что особых оснований для победных реляций о триумфальном шествии по России технологий «электронного государства» и «электронного правительства» пока еще нет. Е-доступ россиянина во властные структуры делает лишь первые шаги, только-только становится на ноги и пока еще не оказывает сколь-нибудь существенного влияния на качество отправления российской государственной и иной публичной власти. Но дорогу осилит идущий, а идти по этой дороге нам непременно придется, поскольку это направление совершенствования общественного контроля за публичной властью чрезвычайно перспективно и эффективно.

Конституционно-правовой институт свободы поиска и получения информации, закрепленный в ст.29 Конституции России – самой яркой информационно-правовой звезды на российском конституционном небосклоне, – не должен являть собой этакую витринную **конституционно-правовую фикцию**.

Это должен быть динамично развивающийся, в том числе в своей е-ипостаси, конституционно-правовой институт, обретающий все более и более реальную значимость и действенность для всех участников публичных информационных отношений в Российской Федерации. И это вполне понятно, поскольку свобода массовой информации является системообразующим фактором того динамичного демократического общества и правового государства, которое мы надеемся построить в России.

*В.Н. Монахов, к.ю.н., проф. кафедры Юнеско
по авторскому праву и другим отраслям права
интеллектуальной собственности (Москва),
член Российского комитета Программы ЮНЕСКО
«Информация для всех»*

Российские нормативные акты, регулирующие доступ граждан к правительственной информации

Федеральный закон «О праве на информацию»¹

Принят Государственной Думой в первом чтении

Статья 1. Право на информацию – одно из основных прав человека и гражданина

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждому гарантируется право на информацию, то есть право свободно искать, получать и передавать информацию.

Право на информацию является неотчуждаемым правом человека и гражданина.

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правом на информацию наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Статья 2. Отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом

Настоящий Федеральный закон призван способствовать осуществлению прав и свобод человека и гражданина, творческому развитию личности, укреплению народовластия в Российской Федерации, упрочению основ правового государства.

Настоящий Федеральный закон устанавливает условия и порядок реализации права на информацию, обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций независимо от формы собственности и организационно-правовой формы (далее – органы и организации) по обеспечению реализации права на информацию.

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в процессе реализации конституционного права каждого свободно искать, получать и передавать информацию. Отношения в сфере производства и распространения информации, а равно в сфере получения информации по запросам журналистов (редакций средств массовой информации) регулируются иными федеральными законами.

Статья 3. Законодательство о праве на информацию

Законодательство о праве на информацию состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона и других федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации.

¹ Проект опубликован: 1) Росс. Газета 19.09.97; 2) ЗИП № 10 (38) (97 г.)

Федерации и Правительства Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Статья 4. Основные принципы реализации права на информацию

Основными принципами реализации права на информацию являются:

- общедоступность и открытость информации;
- обеспечение безопасности личности, общества и государства;
- информированность граждан о деятельности органов и организаций;
- законность поиска, получения и передачи информации;
- предоставление достоверной информации;
- защита права на информацию.

Право на информацию может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Статья 5. Обеспечение доступа к информации

Доступ к информации обеспечивается органами и организациями путем опубликования или сообщения в иной форме сведений о своей деятельности, в том числе о своем правовом статусе.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления публикуют принятые ими правовые акты в установленном законодательством порядке.

Органы и организации обязаны сообщать для всеобщего сведения ставшую им известной при осуществлении своей деятельности информацию:

- если она может предотвратить угрозу жизни или здоровью граждан;
- если требуется пресечь сообщение недостоверной информации;
- если она имеет или может иметь общественно значимый характер.

Каждый имеет право непосредственно или через своих представителей обращаться в органы и организации с устной или письменной просьбой (запросом) об ознакомлении с интересующей его информацией, о получении соответствующих разъяснений или копий документов.

Органы и организации обязаны, за исключением случаев, предусмотренных настоящим и другими федеральными законами, по запросу обра-

тившегося предоставить запрашиваемую информацию для ознакомления либо дать необходимые разъяснения или выдать копии документов (далее — предоставление информации).

Статья 6. Требования к запросу о получении информации

В запросе о получении информации указываются фамилия, имя и отчество обратившегося, наименование запрашиваемого документа или характер запрашиваемой информации. В письменном запросе указывается также адрес, по которому следует отправить ответ.

Статья 7. Порядок рассмотрения запроса о получении информации

Ответ на запрос о получении информации должен быть дан в возможно короткий срок, но не позднее чем через 30 дней после дня получения запроса, если иное не установлено федеральным законом. Если запрашиваемая информация не может быть предоставлена в указанный срок, обратившемуся за ее получением направляется письменное уведомление об отсрочке предоставления запрашиваемой информации. В уведомлении должны быть указаны причины отсрочки предоставления запрашиваемой информации.

Если орган или организация не обладают запрашиваемой информацией, они не позднее чем через семь дней после дня получения запроса обязаны сообщить об этом обратившемуся, а также предоставить ему наименование и адрес органа или организации, в том числе архива, которые, по имеющимся сведениям, обладают запрашиваемой информацией.

Ответ на запрос предоставляется, по желанию обратившегося, в устной или письменной форме. В ответе могут быть указаны орган, организация или лицо, располагающие более полной информацией по запросу.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в ответе на запрос об опубликованном правовом акте вправе ограничиться предоставлением сведений об опубликовании и разъяснениями о его отмене, признании утратившим силу или недействующим, о внесенных изменениях и дополнениях.

Письменные запросы подлежат обязательной регистрации.

Статья 8. Информация, не подлежащая предоставлению по запросам

Органы и организации отказывают в предоставлении информации по запросам, если запрашиваемая информация содержит сведения:

- составляющие государственную тайну;
- об осуществлении в установленном законом порядке оперативно-розыскной и следственной деятельности;
- о судебном рассмотрении гражданских и уголовных дел в случаях,

когда разглашение этих сведений запрещено законом или может нарушить право человека на объективное судебное рассмотрение его дела, создать угрозу жизни или здоровью граждан;

- составляющие коммерческую или служебную тайну;
- о частной жизни другого лица без его согласия;
- доступ к которым ограничен другими федеральными законами.

Если в документе содержатся сведения, перечисленные в настоящей статье, ознакомление с таким документом, его разъяснение и выдача копий ограничиваются частью документа, не содержащей указанных сведений.

Статья 9. Основания и порядок отказа в предоставлении информации

Основаниями для отказа в предоставлении информации являются:

- несоблюдение требований к запросу, предусмотренных статьей 6 настоящего Федерального закона;
- запрос о получении информации, содержащей сведения, перечисленные в статье 8 настоящего Федерального закона.

Не подлежат обязательному предоставлению по запросам докладные записки, переписка, проекты документов, поручения должностных лиц и прочая служебная информация.

Отказ в предоставлении информации должен содержать причины, по которым запрашиваемая информация не может быть предоставлена, дату принятия решения об отказе, а также разъяснения о порядке его обжалования.

Отказ в предоставлении информации, отсрочка предоставления информации, непредоставление ответа в течение установленного настоящим Федеральным законом срока, а равно нарушение установленных сроков могут быть обжалованы в вышестоящий в порядке подчиненности орган или в государственный орган, обеспечивающий соблюдение права на информацию, либо в суд.

Статья 10. Порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением информации

Органы и организации обязаны бесплатно предоставлять перечни имеющихся у них информации и услуг, связанных с ее получением.

Информация, затрагивающая права и свободы личности обратившегося, предоставляется бесплатно.

За предоставление иной информации может взиматься плата, не превышающая расходы на ее предоставление. При получении такой информации гражданин представляет сведения о произведенной оплате в установленном порядке. Организации, основной деятельностью которых яв-

ляется предоставление информации на коммерческой основе, самостоятельно определяют размер платы за нее.

Орган или организация, предоставившие информацию, содержащую неточные или неполные сведения, обязаны по мотивированному письменному заявлению заинтересованного лица бесплатно внести необходимые исправления и дополнения.

Статья 11. Гарантии сохранения информации

Органы и организации обязаны в течение установленного законодательством срока хранить принятые ими акты, акты органов и организаций, правопреемниками которых они являются, а также акты, устанавливающие их правовой статус, и вести реестр этих актов.

Реестр должен содержать наименование, дату принятия, номер каждого издаваемого акта и сведения о его опубликовании. Орган или организация, ведущие реестр, могут устанавливать другие обязательные требования к реестру.

Органы и организации формируют электронные банки актов, указанных в части первой настоящей статьи, и обеспечивают их полноту, достоверность, актуальность, защиту от искажений и несанкционированного доступа.

Статья 12. Судебная защита права на информацию

Действие (бездействие) органов и организаций, их должностных лиц, нарушающее право на информацию, может быть обжаловано в суд.

Статья 13. Ответственность за нарушение права на информацию

Должностные лица органов и организаций, виновные в нарушении права на информацию, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 14. Заключительные положения

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Нормативные правовые акты, принятые до вступления в силу настоящего Федерального закона, действуют в части, ему не противоречащей.

Правительству Российской Федерации в 3-месячный срок внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения о приведении законодательных актов в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации в 3-месячный срок привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент Российской Федерации
Б.Ельцин

Федеральный закон «О праве на доступ к информации»

Глава I. Общие положения

Статья 1. Цель настоящего Федерального закона

Целью настоящего Федерального закона является создание правовых условий для реализации права каждого свободно искать и получать информацию и обеспечения информационной открытости деятельности органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Право на доступ к информации — право каждого свободно искать информацию и получать ее от органов государственной власти, иных органов и организаций, наделенных государством властными полномочиями, органов местного самоуправления (далее — органов и организаций), их должностных лиц, обладающих этой информацией на законных основаниях.

Общественный интерес — интерес любого лица (лиц), связанный с обеспечением благополучия, стабильности, безопасности и устойчивого развития общества.

Документ — информация, зафиксированная в письменной, аудиовизуальной, акустической, электронной, оптической или любой иной форме, пригодной для непосредственного восприятия, с реквизитами, установленными для данной формы документа.

Официальный документ — документ, созданный органом, организацией, должностным лицом в пределах своих полномочий и удостоверенный в установленном порядке.

Проект Федерального закона «О праве на информацию» внесен в Государственную Думу Президентом РФ и принят в первом чтении 03.09.97. Данный вариант проекта Федерального закона «О праве на доступ к информации» подготовлен членами рабочей группы Комитета Государственной Думы по информационной политике и связи в рамках подготовки проекта ко второму чтению. Руководитель рабочей группы — депутат Государственной Думы Ю.М. Нестеров, члены рабочей группы: Е.К. Волчинская, И.М. Дзялошинский, Н.Н. Каравеева, Б.В. Кристальный, В.Н. Лопатин, В.Н. Монахов, Л.К. Терещенко, И.Д. Тиновичка.

Информация ограниченного доступа — информация, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом.

Статья 3. Законодательство о праве на доступ к информации

Законодательство о праве на доступ к информации состоит из статей Конституции Российской Федерации, относящихся к обеспечению права на доступ к информации общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, настоящего Федерального закона и других федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, принимаемых в пределах их полномочий.

Статья 4. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Действие настоящего Федерального закона распространяется на: лиц, предоставляющих информацию, — органы государственной власти, иные органы и организации, наделенные государством властными полномочиями, органы местного самоуправления (органы и организации), их должностных лиц;

лиц, получающих информацию, — граждан Российской Федерации, их объединения, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, органы и организации, иных лиц, обладающих правами юридического лица.

2. Действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения, связанные с доступом к информации, содержащейся в официальных документах и не отнесенной к категории информации ограниченного доступа.

Федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами могут устанавливаться конкретные виды информации, подлежащие обязательному предоставлению лицам, запрашивающим информацию, а также особенности и условия доступа к отдельным видам информации. (Далее — лицо, запрашивающее информацию, или заинтересованное лицо.)

3. Порядок доступа государственных органов и организаций к информации, находящейся в ведении других государственных органов и организаций, устанавливается иными актами федерального законодательства.

4. Проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации предоставляются для ознакомления заинтересованным лицам.

Порядок ознакомления с названными документами устанавливается федеральными органами законодательной власти, органами законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации.

Решение об ознакомлении с проектами иных официальных документов или доведении их до всеобщего сведения принимают органы или организации, которые разрабатывают эти проекты.

5. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на отношения, регулируемые законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

Статья 5. Информация, доступ к которой не может быть ограничен

1. Не может быть ограничен доступ к информации, необходимой для удовлетворения и защиты прав и законных интересов лиц, обратившихся за получением этой информации, если она не отнесена федеральным законом к категории информации ограниченного доступа.

2. Ограничение доступа к информации не допускается для:

законов, иных нормативных правовых актов, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации подлежат обязательному опубликованию;

информации о чрезвычайных ситуациях (происшествиях, катастрофах, стихийных бедствиях), угрожающих безопасности и здоровью граждан, их официальных прогнозах; экологической, метеорологической, демографической, санитарно-эпидемиологической и другой информации, необходимой для обеспечения безопасности граждан, населенных пунктов, производственных и иных объектов;

информации о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации;

информации о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых гражданам, должностным лицам и организациям;

информации о состоянии здоровья лиц, отнесенных законодательством Российской Федерации к категории высших должностных лиц Российской Федерации;

информации о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также прав и законных интересов юридических лиц;

информации о правовом статусе и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

информации об использовании бюджетных средств, о состоянии экономики и потребностях населения;

информации о состоянии борьбы с преступностью;

информации, ограничение доступа к которой запрещено иными федеральными законами и законами Российской Федерации.

Статья 6. Основные принципы обеспечения права на доступ к информации

1. Основными принципами обеспечения права на доступ к информации являются:

презумпция доступности и открытости информации;
достоверность и полнота информации;
своевременность предоставления информации;
защита права на доступ к информации, в том числе в судебном порядке;
ответственность за нарушение права на доступ к информации;
соблюдение при предоставлении информации прав и законных интересов третьих лиц;

установление ограничения права на доступ к информации только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, авторитета и беспристрастности правосудия;

защита нравственности, здоровья, прав и законных интересов физических и юридических лиц;

2. Порядок установления режима ограниченного доступа к информации определяется федеральным законом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами.

Глава II. Порядок реализации права на доступ к информации

Статья 7. Способы реализации права на доступ к информации

1. Доступ к информации обеспечивается:

обязательным доведением информации до всеобщего сведения;

сообщением информации для всеобщего сведения;

удовлетворением персональных и коллективных запросов на информацию.

2. Порядок обязательного доведения информации до всеобщего сведения определяется федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

Во всех случаях органы и организации, их должностные лица обязаны незамедлительно всеми имеющимися средствами довести до всеобщего сведения ставшую им известной информацию о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью людей.

3. Сообщение информации для всеобщего сведения осуществляется путем опубликования официальных документов в специальных изданиях, размещения их в базах и банках данных, доступных для неограниченного круга заинтересованных лиц.

4. Доступ к информации по запросу заинтересованного лица может осуществляться в форме:

ознакомления с официальными документами, содержащими запрашиваемую информацию;

получения копии соответствующего документа или выдержек из него; получения письменной справки, содержащей запрашиваемую информацию;

получения устного изложения содержания запрашиваемой информации;

получения сведений об источнике опубликования запрашиваемой информации в официальном издании.

5. Запрос на информацию, а также предоставление информации по запросу может осуществляться в устной или письменной форме, в том числе с использованием электронных технологий передачи данных.

Статья 8. Организация доступа к информации

1. Для организации доступа к информации в структуре органов и организаций создаются специализированные службы, наделяемые в установленном порядке соответствующими функциями и полномочиями.

При отсутствии таких служб выполнение названных функций возлагается на иные, существующие в структуре данного органа или организации службы и подразделения, а также на конкретных должностных лиц.

2. Функция по обеспечению информацией лиц, запрашивающих информацию и названных в пункте 1 статьи 4, должна быть зафиксирована в положении о соответствующем органе или организации, в процессе деятельности которых создается указанная информация.

Права, обязанности, ответственность специализированных служб, подразделений, должностных лиц, осуществляющих деятельность по реализации данной функции, устанавливаются положениями об этих службах и подразделениях и должностными инструкциями, утверждаемыми в установленном порядке.

3. Для реализации функций по обеспечению доступа к информации по усмотрению органа или организации, создающих данную информацию, могут быть привлечены на договорных условиях организации, осуществляющие на законных основаниях деятельность по предоставлению информационных услуг.

Реквизиты этих организаций (название организации, почтовый адрес, номер телефона и номер факса, адрес электронной почты, сетевой адрес — далее реквизиты организаций) должны быть доведены до сведения лиц, обратившихся за получением информации.

4. Правила выполнения запросов на получение информации устанавливаются руководителем соответствующего органа или организации.

Названные Правила должны содержать наименование и режим работы соответствующих организаций, служб, подразделений или должностных лиц, на которых возложены обязанности по обеспечению доступа к информации; категории предоставляемой информации, виды услуг, связанных с ее предоставлением (включая порядок доступа к автоматизиро-

ванным информационным системам), порядок оплаты этих услуг и другие условия доступа.

Статья 9. Организация доступа к информации в автоматизированных информационных системах органов и организаций

1. Для обеспечения права на доступ к информации из автоматизированных информационных систем органов и организаций эти органы и организации:

подключают названные системы к сети связи общего пользования и размещают информацию на официальном сервере органа (органов) или организации (организаций) для неограниченного доступа граждан, органов и организаций, подключенных к данной сети;

создают абонентские пункты, подключенные к сетям общего пользования, в местах легко доступных для граждан, органов и организаций (в помещениях органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, почтовых отделений и других местах, определенных законодательством субъектов Российской Федерации);

выделяют адрес электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации по сети связи общего пользования;

несут ответственность за содержание, достоверность и полноту информации, размещаемой на официальном сервере.

2. В случае предоставления информации в электронном виде ее достоверность подтверждается электронной цифровой подписью или иным электронным способом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. В документах, созданных с помощью компьютера и передаваемых по телекоммуникационным каналам, обязательно указание всех реквизитов, установленных для данных документов.

Статья 10. Права и обязанности лица, запрашивающего информацию

1. Лицо, запрашивающее информацию, имеет право:

избрать любую форму запроса, предусмотренную настоящим Федеральным законом;

не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации, если такое обоснование не требуется для уточнения содержания запроса и если иное не установлено Федеральным законом;

требовать письменного ответа;

обжаловать в установленном порядке действия органов и организаций, их должностных лиц, нарушивших право на доступ к информации и установленный порядок его реализации.

2. Лицо, запрашивающее информацию, обязано соблюдать порядок и условия доступа к информации, предусмотренные настоящим Федераль-

ным законом, другими издаваемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами.

Статья 11. Обязанности органов и организаций, их должностных лиц по обеспечению доступа к информации

1. Органы и организации, их должностные лица обязаны:
создать организационно-технические и другие условия, необходимые для реализации права на доступ к информации;

в течение установленного срока хранить официальные документы, содержащие информацию, подлежащую предоставлению в соответствии с данным Федеральным законом;

обеспечивать достоверность и полноту предоставляемой информации, соблюдение установленных сроков и условий ее предоставления;

соблюдать установленный законодательством Российской Федерации порядок опубликования официальных документов, издаваемых в виде нормативных правовых актов;

в течение установленного законодательством Российской Федерации срока хранить принятые ими акты, акты, устанавливающие их правовой статус, акты органов и организаций, правопреемниками которых они являются, а также иные официальные документы;

нести ответственность за нарушение установленного настоящим Федеральным законом и другими актами законодательства Российской Федерации права на доступ к информации.

2. В случае если предоставленная информация содержит неточные или неполные сведения, орган или организация обязаны по мотивированному письменному заявлению лица, запросившего информацию, в возможно короткий срок, но не позднее семи дней после дня получения заявления, уточнить или дополнить предоставленную информацию.

3. Органы и организации ведут реестры официальных документов, которые они обязаны доводить до всеобщего сведения и предоставлять по запросам.

Реестр должен содержать наименование, дату принятия, номер каждого издаваемого акта и сведения о его опубликовании. Орган или организация, ведущие реестр, могут устанавливать другие обязательные требования к данному реестру.

Статья 12. Запрос на получение информации

1. Запрос адресуется органу, организации или должностному лицу, которые, по мнению обратившегося с запросом лица, обладают необходимой ему информацией.

2. Запрос на получение информации должен содержать, по возможности, наименование запрашиваемого документа, его реквизиты или иные

характеристики запрашиваемой информации, необходимые и достаточные для ее поиска.

В запросе указываются фамилия, имя и отчество лица, обратившегося за получением информации, наименование организации, от имени которой обращен запрос, фамилия, имя и отчество лица, которому следует направить ответ, его почтовый адрес, номер телефона или факса, адрес электронной почты для ответа или уточнения характера запроса, а также желаемые форма и вид ответа.

Статья 13. Порядок рассмотрения и удовлетворения запроса

1. Ответ на запрос о получении информации должен быть дан в возможно короткий срок, но не позднее чем через тридцать дней после дня получения запроса.

Если запрашиваемая информация не может быть предоставлена в указанный срок, обратившемуся за ее получением в течение семи дней после получения запроса направляется письменное уведомление об отсрочке ответа. В уведомлении должны быть указаны причины отсрочки и срок предоставления запрашиваемой информации, который не может превышать пятнадцати дней сверх установленного настоящим Федеральным законом срока для ответа.

2. Если орган или организация, получившие запрос, не обладают запрашиваемой информацией, то не позднее чем в семидневный срок они обязаны сообщить об этом лицу, запросившему информацию, а также, по возможности, предоставить ему реквизиты органа, организации или лица, которые могут располагать запрашиваемой информацией, либо указать реквизиты органа или организации, куда направлен указанный запрос.

3. В том случае, если запрашиваемая информация содержится в общедоступном официальном печатном издании, исполнитель запроса может ограничиться указанием реквизитов этого издания и даты опубликования информации.

4. Ответ на запрос должен содержать реквизиты органа или организации и исполнителя запроса.

5. Предоставление информации в устной форме взамен требуемой письменной не допускается без согласования с лицом, запрашивающим информацию. При этом должны быть указаны причины представления информации в данной форме.

6. Предоставление справки по данному документу или выдержек из запрашиваемого документа допустимо в случае, если эти справки или выдержки содержат исчерпывающую информацию по запросу, а также в случае необходимости обеспечения установленных режимов ограниченного доступа к информации.

7. Запросы (в том числе устные), а также ответы на запросы подлежат обязательной регистрации по месту получения этих запросов.

Статья 14. Отказ в предоставлении информации

1. За исключением случаев, предусмотренных федеральным законом, не подлежит предоставлению по запросам информация, содержащая сведения:

составляющие государственную или служебную тайну;
о частной жизни другого лица без его согласия (персональные данные), если иное не предусмотрено действующими федеральными законами;

об осуществлении в установленном законом порядке оперативно-розыскной и следственной деятельности;

о судебном рассмотрении гражданских и уголовных дел в случаях, когда разглашение этих сведений запрещено законом или может нарушить право человека на объективное судебное рассмотрение его дела, создать угрозу жизни или здоровью граждан;

доступ к которым ограничен другими федеральными законами.

Если в документе содержатся сведения, перечисленные в настоящей статье, ознакомление с таким документом, его разъяснение и выдача копий ограничиваются частью документа, не содержащей указанных сведений.

2. Не подлежат обязательному предоставлению по запросам докладные записки, переписка, поручения должностных лиц и прочая информация внутриорганизационного характера.

3. Орган или организация, их должностные лица могут отказать в предоставлении запрашиваемой информации, если:

не соблюдены формальные требования к запросу, предусмотренные статьей 12 настоящего Федерального закона;

неправомерно запрашивается информация, предусмотренная пунктом 1 настоящей статьи;

орган или организация не располагают запрашиваемой информацией.

4. Отказ в предоставлении информации должен содержать указание причин, по которым запрос не может быть удовлетворен, дату принятия решения об отказе, а также разъяснения о порядке его обжалования.

5. Отказ в предоставлении информации по запросу, как письменному, так и устному, дается в письменной форме.

Статья 15. Порядок возмещения расходов на предоставление информации

1. На безвозмездной основе предоставляется:

информация, непосредственно касающаяся лица, запросившего информацию;

информация, уточняющая или дополняющая ранее предоставленную информацию, в порядке, установленном пунктом 2 статьи 11 настоящего Федерального закона;

информация, содержащаяся в Правилах, названных в пункте 4 статьи 8 настоящего Федерального закона, включая тарифы на услуги по предоставлению информации и случаи освобождения от оплаты оказанных услуг;

информация о правах и обязанностях юридического лица, запрашивающего информацию.

2. Освобождаются от оплаты за предоставление информации по запросам лица, относящиеся к социально и экономически незащищенным группам (категориям) населения (дети, инвалиды, пенсионеры, официально признанные безработные) в соответствии с законодательством Российской Федерации при наличии соответствующих удостоверяющих документов.

Перечень категорий лиц, которым информация предоставляется на безвозмездной основе, может быть дополнен по усмотрению органов и организаций, предоставляющих эту информацию.

3. За предоставление информации может взиматься плата, не превышающая себестоимости услуг, связанных с ее предоставлением.

Порядок оплаты услуг по предоставлению информации устанавливается Правилами, названными в пункте 4 статьи 8 настоящего Федерального закона.

4. Порядок возмещения федеральным органам и организациям, органам и организациям субъектов Российской Федерации расходов, связанных с предоставлением ими информации, устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации или высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Глава III. Защита права на информацию и ответственность за нарушение настоящего Федерального закона

Статья 16. Защита права на доступ к информации

1. Отказ в предоставлении информации, необоснованная отсрочка ответа или его непредоставление в течение установленного срока, а равно другие нарушения порядка рассмотрения и удовлетворения запроса, предусмотренного настоящим Федеральным законом, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган (организацию).

В случае если решение вышестоящего органа, организации или должностного лица не удовлетворяет подателя жалобы, жалоба может быть направлена для рассмотрения в суд.

Действие (бездействие) органов, организаций, их должностных лиц, нарушающее право на доступ к информации, если ранее это действие (бездействие) было обжаловано в судебном или административном по-

рядке, может быть обжаловано уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации и (или) уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

2. Лица, которым неправомерно отказано в доступе к информации, а также лица, получившие недостоверную, неполную информацию или получившие ее несвоевременно, имеют право на компенсацию понесенного морального вреда и (или) возмещение убытков в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Статья 17. Ответственность за нарушение права на доступ к информации

Должностные лица органов и организаций, виновные в незаконном ограничении доступа к информации, непредоставлении информации в установленном порядке, предоставлении недостоверной или неполной информации, допустившие иные нарушения права на доступ к информации, привлекаются к уголовной, административной и гражданской ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Глава IV. Заключительные положения

Статья 18. Вступление в силу настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

2. Предложить Президенту Российской Федерации в трехмесячный срок привести в соответствие с настоящим Федеральным законом изданные им правовые акты.

3. Поручить Правительству Российской Федерации в трехмесячный срок привести в соответствие с настоящим Федеральным законом изданные им нормативные правовые акты и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения о приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с настоящим Федеральным законом.

4. До приведения законов и иных нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом действующие на территории Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты применяются постольку, поскольку они не противоречат настоящему Федеральному закону.

Президент Российской Федерации

**Федеральный закон
«Об обязанности органов
государственной власти,
государственных организаций
и органов местного самоуправления
предоставлять информацию гражданам
о своей деятельности»**

Введение

В настоящем Федеральном законе в понятие «органы государственной власти, государственные организации и органы местного самоуправления» входят:

- органы государственной власти и управления в центре и на местах;
- государственные (финансируемые полностью или частично из федерального или местного бюджетов) учреждения и организации, ориентированные на реализацию прав, законных интересов и потребностей граждан;
- органы местного самоуправления;
- учреждения и структурные подразделения, входящие в перечисленные в предыдущих пунктах организации, принимающие самостоятельные и ответственные решения, имеющие отношение к реализации прав, законных интересов и потребностей граждан, предприятий и организаций.

Действие закона распространяется также на учреждения, предприятия и организации, которые входят в структуры, подпадающие под понятие «естественные монополии» и деятельность которых связана с реализацией прав и законных интересов граждан, предприятий и организаций.

В тексте закона субъекты, на которые распространяется действие закона, обозначаются термином «государственные организации и предприятия».

**Статья 1. Открытость в деятельности
государственных организаций и предприятий**

Деятельность государственных организаций и предприятий открыта, информация о ней предоставляется гражданам беспрепятственно, кроме случаев, оговоренных в законе.

Все мероприятия, кроме оговоренных законом, открыты, документы, принятые на них, доступны для всех пользователей информацией. Доступ на мероприятия (совещания, заседания, другие мероприятия, в результате которых принимаются решения, затрагивающие права и интересы граждан, организаций, предприятий) должен быть максимально упрощен, а процедура доступа адресно представлена и легко доступна для любых пользователей. Все ограничения в непосредственном доступе на кон-

кретное мероприятие должны быть продиктованы только здравым смыслом, связанным с организационными и физическими возможностями государственной организации или предприятия.

Статья 2. Закрытые мероприятия

Обоснованность закрытия того или иного мероприятия должна быть мотивирована действующим законодательством, а в чрезвычайных обстоятельствах должны быть персонифицированы лица, взявшие на себя ответственность по закрытию мероприятия и информации о нем.

Любое закрытие информации, осуществляемое государственной организацией или предприятием не в соответствии с действующим законодательством, должно быть оформлено соответствующим протоколом, под которым должны стоять подписи ответственных лиц и приведена необходимая аргументация. Данный протокол должен быть предъявлен в суде в случае опротестования закрытия информации, а отсутствие подобного документа автоматически приводит к признанию в суде необоснованности закрытия информации.

Информация о проведении закрытых мероприятий с указанием обсуждаемых проблем не может быть закрытой и предоставляется всем пользователям.

Статья 3. Обязанность предоставления информации пользователям

Государственные организации и предприятия обязаны беспрепятственно предоставлять пользователям информацию. Расходы государственных предприятий и организаций по подготовке и передаче информации компенсируются за счет пользователей, запросивших информацию. Размер компенсации не должен превышать затрат государственных организаций и предприятий по подготовке физического носителя информации и его наполнения. В компенсацию не могут включаться ни в каком виде расходы, связанные с созданием информации. Предоставление информации потребителю не может быть предметом коммерческой деятельности государственных предприятий и организаций.

Государственные организации и предприятия обязаны не более чем в недельный срок после мероприятия иметь возможность предоставлять пользователям стенограммы, протоколы, решения, любые распорядительные документы, затрагивающие права и интересы граждан, организаций, объединений и предприятий, которые могут быть предоставлены пользователям либо в виде копий, либо в электронном виде с обеспечением юридической силы этих копий.

Статья 4. Запрет пользователю на коммерческое использование информации, полученной от государственных предприятий и организаций

Информация, полученная пользователем от государственных организаций и предприятий, не может быть предметом прямой коммерческой дея-

тельности пользователя. Допускается создание на базе полученной информации производной информации в целях ее коммерческого распространения с обязательной ссылкой на источник первичной информации.

Статья 5. Ответственность за необоснованный отказ в предоставлении пользователю информации

Государственная организация или предприятие должны подробно и юридически точно мотивировать пользователю отказ в предоставлении запрашиваемой информации. Отказ в предоставлении информации может быть обжалован в суде. По решению суда, подтверждающего необоснованный отказ в предоставлении информации, государственная организация (или предприятие) может быть наказана штрафом до 500 МРОТ с возложением на нее и обязанности компенсации судебных издержек. При этом половина штрафа выплачивается в качестве компенсации пользователю, сделавшему запрос и получившему отказ в предоставлении информации, а вторая половина штрафа перечисляется региональным органам, ответственным за формирование и использование государственных информационных ресурсов.

Статья 6. Ограничения на предоставление информации

Ограничения по предоставлению информации допустимы, если:

— информация подпадает под действие законов, относящих информацию к категории информации ограниченного доступа — к государственной тайне и конфиденциальной;

— на информацию распространяются ограничения, связанные с проведением следственных действий или оперативно-розыскных мероприятий, и разглашение которой может нанести ущерб восстановлению истины;

— информация является коммерческой или профессиональной тайной, и ее предоставление может нанести материальный ущерб владельцу;

— информация является предметом исследования возможных нарушений в финансовой сфере, и ее предоставление может позволить нарушителю избежать ответственности;

— информация связана с процессами регулирования в финансовой сфере, и ее предоставление даст возможность потребителю или третьим лицам и структурам извлекать из этого прибыль;

— информация носит персональный характер, и ее предоставление может нарушить принцип неприкосновенности частной жизни;

— информация является сугубо внутренней для государственной организации и предприятия с точки зрения влияния на общественно-значимые результаты их деятельности.

Президент Российской Федерации

Федеральный закон
«О праве граждан на информацию
о деятельности и решениях
органов власти города Москвы»¹

Настоящий Закон призван способствовать осуществлению прав и свобод человека и гражданина, укреплению народовластия в Москве, упрочению основ правового государства.

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в законе

Органы власти города Москвы (далее — органы власти) — сформированные в соответствии с законом органы, через которые жители города согласно статье 3 Конституции Российской Федерации осуществляют свою власть, властные полномочия которых установлены законом — Московская городская Дума, Московская городская администрация (Мэрия Москвы), мэр Москвы, Правительство Москвы, районные управы.

Информация о частной жизни граждан — информация, относящаяся только к конкретному человеку.

Общедоступные информационно-справочные центры (далее — ОИСЦ) — центры, отделы, секторы и другие структурные единицы внутри библиотек, финансируемых из городского бюджета, на которые в установленном порядке возлагается обязанность обеспечивать в соответствии с Уставом города Москвы доступ граждан к информации о решениях и деятельности органов власти.

Статья 2. Отношения, регулируемые настоящим Законом

Настоящий Закон устанавливает условия и порядок реализации права граждан на информацию о деятельности и решениях органов власти, обязанности органов власти по обеспечению реализации права на эту информацию.

Отношения в сфере создания, сбора, обработки, накопления и распространения информации, а равно в сфере получения информации по запросам журналистов (редакций средств массовой информации) регулируются иными федеральными законами и законами г. Москвы за исключением норм, специально установленных настоящим Законом.

Статья 3. Основные принципы реализации права на информацию о деятельности органов власти

¹ Подготовлен Ю.И. Вдовиным, заместителем председателя общественной правозащитной организации «Гражданский контроль», г. Санкт-Петербург.

Основными принципами реализации права на информацию о деятельности и решениях органов власти являются:

- общедоступность и открытость информации;
- обеспечение безопасности личности, общества и государства;
- информирование граждан о деятельности органов власти;
- законность поиска, получения и передачи информации;
- предоставление достоверной информации;
- защита права на информацию.

Статья 4. Гарантии гласности в деятельности органов власти

Граждане вправе ознакомиться с правовыми актами органа власти и другой информацией о деятельности органов власти, затрагивающей права граждан, в Общедоступных информационно-справочных центрах (ОИСЦ) публичных библиотек, организуемых в каждом районе города Москвы, через другие Общедоступные центры информации и средства массовой информации.

По документам (единицам хранения информации), отсутствующим в ОИСЦ, любой гражданин России старше 14 лет вправе, в порядке, установленном главой 3 данного Закона, запросить и получить письменную информацию (документ).

Статья 5. Обеспечение доступа к информации

Органы власти обеспечивают свободный доступ к информации, направляемой в ОИСЦ.

Органы власти публикуют принятые ими правовые акты в установленном законодательством порядке.

Граждане имеют право непосредственно или через своих представителей обращаться в установленном порядке в органы власти с устной (в часы официальных приемов) или письменной просьбой (запросом) об ознакомлении с интересующей его информацией и о получении соответствующих разъяснений или копий документов.

Статья 6. Информация, не подлежащая предоставлению по запросам, а также включению в общедоступные электронные информационно-справочные системы

Органы власти отказывают в предоставлении информации по запросам, если запрашиваемая информация содержит сведения:

- составляющие государственную тайну;
- об осуществлении в установленном законом порядке оперативно-розыскной и следственной деятельности;
- о судебном рассмотрении гражданских и уголовных дел в случаях, когда разглашение этих сведений запрещено законом или может нарушить право человека на объективное судебное рассмотрение его дела, создать угрозу жизни или здоровью граждан;

- составляющие коммерческую или служебную тайну согласно нормам федерального законодательства;
- о частной жизни другого лица;
- доступ к которым ограничен федеральными законами. Если в документе содержатся сведения, перечисленные в настоящей статье, ознакомление с таким документом, его разъяснение и выдача копий ограничиваются частью документа, не содержащей указанных сведений.

Статья 7. Информация о частной жизни

Порядок сбора, хранения и предоставления информации (документов), содержащих сведения (информацию) о частной жизни граждан, при наличии письменного согласия этих лиц устанавливается законом города.

Не допускается непредоставление информации, содержащей сведения о частной жизни граждан, по запросу граждан Москвы, к которым эти сведения относятся.

Глава 2. Общедоступные информационно-справочные центры

Статья 8. Создание и организация работы

Общедоступных информационно-справочных центров (ОИСЦ)

В каждом районе города Москвы создается не менее одного ОИСЦ.

Обеспечение информацией районных ОИСЦ производится общегородским и окружными центрами (отделами), а также непосредственно из соответствующих районных Управ.

Типовое Положение об ОИСЦ, а также перечень библиотек, при которых создаются ОИСЦ, утверждает мэр Москвы.

Статья 9. Основные обязанности

Общедоступных информационно-справочных центров (ОИСЦ)

Основной задачей ОИСЦ является предоставление информации, помещенной в базы данных, архивы ОИСЦ, органами власти в соответствии с настоящим Законом.

Районные, окружные и общегородской ОИСЦ организуют методическую работу по организации сбора, обработке и хранению информации на закрепленной за ними территории.

Статья 10. Финансирование Общедоступных информационно-справочных центров (ОИСЦ)

Финансирование ОИСЦ осуществляется из бюджета г. Москвы.

Глава 3. Предоставление информации по письменному запросу

Статья 11. Порядок предоставления информации по письменному запросу

Порядок предоставления информации по письменному запросу граждан и порядок рассмотрения запроса определяют:

- для исполнительной власти — Правительство Москвы постановлением правительства города Москвы;
- для Московской городской Думы — Московская городская Дума своим постановлением.

Документы (инструкции), регламентирующие порядок предоставления информации, не могут противоречить законам РФ и данному Закону.

Статья 12. Сроки предоставления информации по письменному запросу

Ответ на запрос о получении информации должен быть дан в возможно короткий срок, но не позднее чем через 30 дней после дня получения запроса.

Если запрашиваемая информация не может быть предоставлена в указанный срок, обратившемуся за ее получением направляется письменное уведомление об отсрочке предоставления запрашиваемой информации. В уведомлении должны быть указаны причины отсрочки предоставления запрашиваемой информации.

Если орган власти не обладает запрашиваемой информацией, то он не позднее чем через пять дней после дня получения запроса обязан сообщить об этом обратившемуся, а также предоставить ему наименование и адрес органа власти, которые обладают запрашиваемой информацией.

Статья 13. Регистрация запросов на получение информации

Письменные запросы на получение информации подлежат обязательной регистрации.

Органы власти города Москвы вправе для минимизации затрат и ускорения сроков ответа и качества обработки запросов создавать централизованные (единые) службы обработки запросов.

Статья 14. Требования к составлению запросов на получение информации

В запросе о получении информации указываются фамилия, имя и отчество обратившегося, наименование запрашиваемого документа или характер запрашиваемой информации. В письменном запросе указывается также адрес, по которому следует отправить ответ.

Лицо, запрашивающее информацию, вправе обратиться в органы власти лично либо через ОИСЦ на основании письменного заявления. В этом случае информация по запросу направляется на адрес ОИСЦ.

Статья 15. Основания и порядок отказа в предоставлении информации по письменному запросу

Основаниями для отказа в предоставлении информации по письменному запросу являются:

- наличие запрашиваемой информации в ОИСЦ;
- несоблюдение требований к запросу, предусмотренных статьями 14 настоящего Закона;
- запрос о получении информации, содержащей сведения, перечисленные в статье 6 настоящего Закона.

Не подлежат обязательному предоставлению по запросам докладные записки, переписка, проекты документов (кроме проектов законов города Москвы и проектов постановлений Московской городской Думы, принятых за основу), поручения должностных лиц и прочая служебная информация.

Отказ в предоставлении информации должен содержать причины, по которым запрашиваемая информация не может быть предоставлена, дату принятия решения об отказе, а также разъяснения о порядке его обжалования.

Отказ в предоставлении информации и отсрочка предоставления информации без законных оснований, непредоставление ответа в течение установленного настоящим Законом срока, а равно нарушение установленных сроков, могут быть обжалованы в вышестоящий орган власти либо в суд.

Статья 16. Порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением информации по письменному запросу

Информация, затрагивающая права и свободы личности обратившегося, предоставляется гражданам бесплатно. За предоставление иной информации может взиматься плата, не превышающая расходов на ее предоставление. При получении такой информации гражданин предоставляет сведения о произведенной оплате в установленном порядке.

Тарифы и льготы по оплате на предоставляемую информацию устанавливаются коллегиальными органами, определяющие, в соответствии со статьей 11 настоящего Закона, порядок предоставления информации по письменному запросу.

Глава 4. Информация об открытых заседаниях коллегиальных органов власти города Москвы

Статья 17. Информация о планах работы коллегиальных органов и порядке доступа на их мероприятия

Коллегиальные органы власти объявляют (сообщают) повестку своего следующего открытого очередного заседания не позднее 24 часов до дня его проведения, кроме случаев экстренных заседаний.

Коллегиальные органы власти устанавливают порядок доступа на открытые заседания представителей СМИ и отводят места для этой категории участников открытых заседаний в количестве не менее половины от численности коллегиального органа.

Статья 18. Гласность в работе Правительства Москвы

Правительство Москвы обеспечивает издание полного свода своих постановлений для направления в ОИСЦ и для открытой подписки.

Правительство Москвы направляет в ОИСЦ выписки из стенограмм открытых заседаний с обязательным включением в выписки: доклада (в случае наличия и содоклада), заключительных слов докладчика (содокладчика) и председательствующего на заседании.

Статья 19. Гласность в работе Московской городской Думы

В специально отведенном месте, доступном гражданам, осуществляется прямая трансляция открытых заседаний Думы.

Жители Москвы вправе присутствовать на открытых заседаниях Думы. Граждане реализуют свое право присутствовать на открытых заседаниях Думы (в специально отведенных для этого местах) через заказ специальных разовых пропусков у своих депутатов.

Аппарат Московской городской Думы разрабатывает порядок выдачи и контроля за использованием разовых пропусков на открытые заседания для жителей (избирателей) г. Москвы.

Преимущества при выдаче пропусков предоставляются руководителям (представителям) общественных организаций, внештатным помощникам и экспертам депутатов МГД.

Глава 5. Перечни информации, подлежащей обязательному опубликованию

Статья 20. Информация, подлежащая оперативному распространению

Органы власти обязаны сообщать для всеобщего сведения ставшую им известной при осуществлении своей деятельности информацию:

- если она может предотвратить угрозу жизни или здоровью граждан;
- если требуется пресечь сообщение (распространение) недостоверной информации;
- если она имеет или может иметь общественно значимый характер.

Статья 21. Информация, обязательная для направления в ОИСЦ

В обязательном порядке в ОИСЦ направляются следующие тексты (единицы хранения информации):

- законы города Москвы;

- проекты законов города Москвы и постановлений МГД, принятые за основу;
 - стенограммы заседаний и слушаний Московской городской Думы;
 - протоколы заседаний постоянных комиссий МГД;
 - протоколы регистрации и результаты голосования депутатов на заседаниях МГД;
 - копии объявлений о проведении тендеров, конкурсов на выполнение городского заказа и информация об итогах конкурса (решении конкурсной комиссии);
 - информация о работе коллегиальных органов, указанная в статьях 16 и 17 настоящего Закона;
 - доклады на открытых заседаниях коллегиальных органов власти;
 - доклады членов Правительства Москвы, руководителей комитетов и департаментов на конференциях, встречах и других открытых мероприятиях, финансируемых за счет бюджета города;
 - постановления Правительства Москвы;
 - нормативные и нормоустанавливающие документы, затрагивающие права граждан;
 - еженедельная информация о состоянии общественного порядка, противопожарной безопасности, работе служб здравоохранения, экологии по перечню, утвержденному премьером Правительства Москвы;
 - копии протоколов заседаний избирательных комиссий;
 - информация о выдаче, приостановке, аннулировании лицензий Московской лицензионной палатой и ее подразделениями;
 - отчеты по проверкам Контрольно-счетной палаты;
 - результаты социологических и других опросов (исследований), финансирование которых осуществлялось из бюджетных источников;
 - копии сообщений, заявлений пресс-служб (пресс-секретарей) организаций, входящих в структуру органов власти города Москвы;
 - копии экземпляров СМИ, финансируемых из городского бюджета или учрежденных организациями, входящими в структуру городского управления;
 - разъяснения по вопросам, многократно повторяющимся от разных лиц в письмах в органы власти;
 - реестры правовых актов, принятых органами власти;
 - нормативные документы, инструкции, разъяснения, регулирующие исполнение настоящего Закона и порядок предоставления информации.
- Мэр Москвы вправе расширить перечень информации для обязательного направления в ОИСЦ. Мэр Москвы устанавливает предельные сроки направления информации в ОИСЦ.

Глава 6. Предоставление информации через общедоступные компьютерные информационные системы

Статья 22. Размещение информации в Интернете

Информация, направляемая согласно статье 21 настоящего Закона из органов власти в ОИСЦ, подлежит размещению (опубликованию) в Интернете на официальном сервере Мэрии Москвы (www.mos.ru). На этом сервере также размещается перечень (реестр) официальных серверов городских органов власти.

Доступ к информации на официальных серверах для пользователей Интернета является бесплатным.

Статья 23. Переписка по электронной почте в целях получения доступа к информации

По адресам электронной почты, указанным на официальных бланках органов власти города Москвы, может быть направлен запрос на получение информации. Запрос должен составляться в соответствии с требованиями статьи 14 настоящего Закона. Ответ по запросам, поданным по электронной почте, направляется по адресу электронной почты отправителя запроса.

Информация, поступающая на официальные адреса электронной почты органов власти города Москвы, подлежит архивированию и хранению.

Глава 7. Предоставление информации через городские (муниципальные) СМИ и СМИ, выполняющие городской заказ

Статья 24. Реестр СМИ, финансируемых за счет бюджетных и внебюджетных фондов

Орган власти (комитет, департамент и т. п.), заключающий от имени правительства города договора о сотрудничестве со СМИ или иные договоры, по которым СМИ получают финансирование и (или) льготы из бюджетных и внебюджетных фондов, ведет общедоступный единый общегородской реестр этих СМИ. В реестр также включаются все СМИ, в том числе электронные, а также регулярные теле- или радиопрограммы, которые учреждены при участии органов власти города Москвы, либо финансируются за счет бюджетных и внебюджетных фондов. При заключении договоров со СМИ, подлежащими включению в реестр, предусматривается выполнение со стороны СМИ положений, указанных в статьях 25 и 26 настоящего Закона.

Статья 25. Опубликование в СМИ реквизитов и статуса нормативных документов

СМИ, включенные в единый общегородской реестр, обязаны при первой публикации материалов по принятым документам или проектам

указывать полное наименование правового или нормативного акта, номер и дату подписания, а для законов также дату вступления в силу.

Статья 26. Официальная публикация сообщений пресс-центров

СМИ, включенные в единый общегородской реестр, публикуют, как правило, сообщения пресс-служб и пресс-секретарей в переданном в СМИ виде. В случае сокращения или комментариев при публикации сообщений пресс-служб (пресс-секретарей) СМИ обеспечивают изложение официальной позиции органов власти.

**Глава 8. Обязанности должностных лиц
по сохранению и предоставлению информации**

Статья 27. Гарантии сохранения информации

Органы власти обязаны в течение установленного законодательством срока хранить принятые ими правовые акты, а также правовые акты органов власти, правопреемниками которых они являются.

Органы власти ведут реестр принятых правовых актов. Реестр должен содержать наименование, дату принятия, номер каждого издаваемого акта и сведения о его опубликовании. Органы власти, ведущие реестр, могут устанавливать другие обязательные требования к реестру.

Статья 28. Хранение информации о личных сведениях

Руководители государственных и негосударственных организаций, в силу своих служебных обязанностей имеющие доступ к информации о частной жизни граждан, утверждают регламент хранения и доступа к этой информации. В случае ликвидации таких организаций базы информации, имеющие данные о частной жизни, передаются в городской архив либо уничтожаются в установленном законом порядке.

Глава 9. Ответственность за непредоставление информации

Статья 29. Судебная защита права на информацию

Действие (бездействие) органов власти, их должностных лиц, нарушающее право на информацию, может быть обжаловано в суде.

Статья 30. Ответственность за неисполнение Закона.

Ответственность за организацию исполнения данного Закона в системе исполнительной власти города Москвы возлагается на мэра Москвы.

Ответственность за непредоставление информации в соответствии с данным Законом возлагается на руководителей органов власти.

Каждый случай сокрытия от публикации должностными лицами информации о фактах угрозы жизни и здоровью людей преследуется по закону.

Должностные лица органов власти, виновные в нарушении права на информацию, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, Уставом и законами города Москвы.

Глава 10. Заключительные положения

Статья 31. Ежегодный доклад об исполнении Закона

В ежегодный доклад мэра Москвы Московской городской Думе включается глава о положении с доступом к информации о деятельности и решениях органов власти в городе Москве. В главе о свободе доступа к информации обязательно указывается:

- перечень постоянно обновляемых баз данных (архивов), содержащих различную информацию о частной жизни;
- количество запросов, по которым на законных основаниях отказано в предоставлении информации;
- количество документов (единиц хранения информации), направленных в ОИСЦ;
- количество исков в суд на неисполнение органами власти города Москвы закона о праве на информацию.

Статья 32. Введение Закона в действие

Настоящий Закон вступает в силу с 1 января 2000 года. Нормативные правовые акты, принятые до вступления в силу настоящего Закона, действуют в части, ему не противоречащей.

*Ответственный исполнитель депутат
Московской городской Думы Ю.Л. Загребной
Полномочный представитель Мэра Москвы
в Московской городской Думе А.В. Петров
начальник государственно-правового отдела
Московской городской Думы А.В. Крылов*

**Постановление
Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98
«Об обеспечении доступа к информации
о деятельности Правительства
Российской Федерации
и федеральных органов исполнительной власти»**

В целях обеспечения реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти и в соответствии с Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации» Правительство Российской Федерации **постановляет**:

1. Утвердить прилагаемый перечень сведений о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования.

2. Федеральным органам исполнительной власти: обеспечить доступ граждан и организаций к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа, путем создания информационных ресурсов в соответствии с перечнем, утвержденным настоящим постановлением; своевременно и регулярно размещать указанные информационные ресурсы в информационных системах общего пользования, в том числе в сети Интернет; систематически информировать граждан и организации о деятельности федеральных органов исполнительной власти иными способами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

3. Возложить на аппарат Правительства Российской Федерации обеспечение выполнения указанных в пункте 2 настоящего постановления мероприятий по доступу к информации о деятельности Правительства Российской Федерации.

4. Установить, что финансирование мероприятий, определенных настоящим постановлением, осуществляется за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на текущее содержание федеральных органов исполнительной власти, средств федерального бюджета по статье расходов «Информатика (информационное обеспечение)» и средств федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ян-

варя 2002 г. № 65 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 5, ст. 531).

5. Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по связи и информатизации, Министерству Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, Федеральному агентству правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации совместно с аппаратом Правительства Российской Федерации до 1 ноября 2003 г. представить в Правительство Российской Федерации доклад о ходе реализации настоящего постановления.

6. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления принять меры по обеспечению доступа граждан и организаций к информации о своей деятельности с учетом настоящего постановления.

7. Настоящее постановление вступает в силу по истечении 3 месяцев со дня его официального опубликования.

Председатель Правительства
Российской Федерации М. Касьянов

УТВЕРЖДЕН
постановлением Правительства
Российской Федерации
от 12 февраля 2003 г. № 98

ПЕРЕЧЕНЬ

сведений о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования

I. Сведения о деятельности Правительства Российской Федерации

1. Федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, составляющие правовую основу деятельности Правительства Российской Федерации, в том числе:

Регламент Правительства Российской Федерации;

Положение об аппарате Правительства Российской Федерации.

2. Нормативные правовые и иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе:

о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации;

о признании утратившими силу нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

3. Сведения о решениях судов о признании недействующими актов Правительства Российской Федерации.

4. Сведения о составе, задачах и деятельности координационных и совещательных органов, образуемых Правительством Российской Федерации.

5. Общие сведения о принятых Правительством Российской Федерации федеральных целевых программах (наименование, цели, основные задачи, заказчики, головные исполнители, объем финансирования, сроки и ожидаемые результаты реализации).

6. Сведения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: планы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, а также сведения об их исполнении;

проекты федеральных законов, внесенных Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

заключения Правительства Российской Федерации по законопроектам;

официальные отзывы Правительства Российской Федерации на законопроекты, рассматриваемые палатами Федерального Собрания Российской Федерации;

поправки к законопроектам.

7. Сведения о программах и планах деятельности Правительства Российской Федерации.

8. Сведения об официальных визитах и рабочих поездках Председателя Правительства Российской Федерации и членов Правительства Российской Федерации, а также правительственных делегаций.

9. Сведения о мероприятиях, проводимых в официальной резиденции Правительства Российской Федерации (заседания, совещания, встречи, пресс-конференции, семинары и брифинги, «круглые столы»), и иная информация о повседневной деятельности Правительства Российской Федерации.

10. Тексты официальных выступлений и заявлений Председателя Правительства Российской Федерации и членов Правительства Российской Федерации.

11. Повестка дня заседания Правительства Российской Федерации, а также сведения о материалах к заседанию Правительства Российской Федерации и его итогах.

12. Сведения о решениях, принятых на заседаниях Правительства Российской Федерации, и об их исполнении.

13. Сведения о взаимодействии Правительства Российской Федерации с иными органами государственной власти Российской Федерации, общественными объединениями, политическими партиями, профессиональными союзами и другими организациями, в том числе международными.

14. Перечни и тексты международных договоров и соглашений Российской Федерации, заключенных (подписанных) Правительством Российской Федерации.

15. Сведения об основных показателях социально-экономического развития Российской Федерации и исполнении федерального бюджета.

16. Обзоры обращений граждан и организаций в Правительство Российской Федерации, обобщенная информация о результатах рассмотрения таких обращений и о принятых мерах.

17. Сведения о государственной службе в аппарате Правительства Российской Федерации:

порядок поступления на государственную службу в аппарат Правительства Российской Федерации;

квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных государственных должностей государственной службы в аппарате Правительства Российской Федерации;

перечень вакантных государственных должностей государственной службы в аппарате Правительства Российской Федерации;

условия и результаты конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы в аппарате Правительства Российской Федерации.

18. Сведения о Председателе Правительства Российской Федерации и членах Правительства Российской Федерации, руководителях федеральных органов исполнительной власти, заместителях Руководителя аппарата Правительства Российской Федерации, руководителях структурных подразделений аппарата Правительства Российской Федерации, а также руководителях организаций и органов, образованных при Правительстве Российской Федерации (фамилии, имена, отчества и по согласованию с указанными лицами – биографические данные).

19. Сведения о задачах и функциях структурных подразделений аппарата Правительства Российской Федерации, организаций и органов, образованных при Правительстве Российской Федерации.

20. Телефоны и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.) подразделения по работе с обращениями граждан аппарата Правительства Российской Федерации, сведения о порядке его работы, телефоны справочной службы.

II. Сведения о деятельности федеральных органов исполнительной власти

21. Федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, регулирующие сферу деятельности федерального органа исполнительной власти и определяющие задачи, функции, права, обязанности и ответственность федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов.

22. Акты (постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции, положения и др.) федерального органа исполнительной власти, в том числе: о внесении изменений и дополнений в акты федерального органа исполнительной власти; о признании утратившими силу актов федерального органа исполнительной власти.

23. Сведения о решениях судов о признании недействующими актов федерального органа исполнительной власти.

24. Сведения о государственной регистрации Министерством юстиции Российской Федерации нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

25. Порядок деятельности федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций по обеспечению реализации определенных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан.

26. Сведения о реализации федеральных целевых программ, заказчиком или исполнителем которых является федеральный орган исполнительной власти.

27. Сведения об официальных визитах и рабочих поездках руководителей и официальных делегаций федерального органа исполнительной власти.

28. Сведения об официальных мероприятиях, организуемых федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами (заседания, встречи, брифинги, семинары, «круглые столы» и др.).

29. Тексты официальных выступлений и заявлений руководителя и заместителей руководителя федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов.

30. Перечни и существенные условия договоров гражданско-правового характера, заключенных федеральным органом исполнительной власти с организациями.

31. Сведения о международных договорах и соглашениях, в реализации которых принимает участие федеральный орган исполнительной власти.

32. Сведения о проектах федеральных законов, федеральных целевых программ и концепций, разрабатываемых федеральным органом исполнительной власти.

33. Аналитические доклады и обзоры информационного характера о деятельности федерального органа исполнительной власти.

34. Сведения о взаимодействии федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций с иными органами государственной власти Российской Федерации, общественными объединениями, политическими партиями, профессио-

нальными союзами и другими организациями, в том числе международными.

35. Обзоры обращений граждан и организаций в федеральный орган исполнительной власти, обобщенная информация о результатах рассмотрения таких обращений и о принятых мерах.

36. Сведения об основных показателях, характеризующих ситуацию в отрасли, входящей в сферу ведения федерального органа исполнительной власти, и динамику ее развития.

37. Прогнозы, подготовленные федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему организациями в соответствии с их компетенцией.

38. Официальная статистическая информация, собранная и обработанная федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами.

39. Сведения об открытых конкурсах, аукционах, тендерах, экспертизах и других мероприятиях, проводимых федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему учреждениями, в том числе:

условия их проведения;

порядок участия в них физических и юридических лиц; составы конкурсных комиссий, создаваемых федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему учреждениями для проведения конкурсов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд;

протоколы заседаний конкурсных комиссий;

порядок обжалования решений, принятых федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему учреждениями.

40. Формы заявлений, принимаемых федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами к рассмотрению в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе с нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти.

41. Перечни информационных систем общего пользования и банков данных, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему учреждений, а также перечни информационных ресурсов и услуг, предоставляемых гражданам и организациям.

42. Сведения об исполнении федерального бюджета федеральным органом исполнительной власти.

43. Сведения о направлениях расходования средств иностранной технической помощи, предоставляемой по проектам, осуществляемым с участием федерального органа исполнительной власти.

44. Сведения о результатах проверок, проведенных федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему учреждениями в пределах их компетенции, а также проверок, проведенных в этих органах и организациях.

45. Сведения о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них, а также иные сведения, подлежащие доведению федеральным органом исполнительной власти до граждан и организаций в соответствии с федеральными законами.

46. Сведения о государственной службе в федеральном органе исполнительной власти:

порядок поступления граждан на государственную службу в федеральный орган исполнительной власти;

перечень вакантных государственных должностей государственной службы в федеральном органе исполнительной власти;

квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных государственных должностей государственной службы в федеральном органе исполнительной власти;

условия и результаты конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы в федеральном органе исполнительной власти.

47. Сведения о руководителях федерального органа исполнительной власти, его структурных подразделений, зарубежных представительств, территориальных органов и подведомственных ему организаций (фамилии, имена, отчества и по согласованию с указанными лицами – биографические данные).

48. Структура федерального органа исполнительной власти, сведения о задачах и функциях его структурных подразделений, телефоны справочной службы и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.) федерального органа исполнительной власти, его структурных подразделений, территориальных органов и подведомственных ему организаций.

49. Сведения об организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти (перечень организаций, их почтовые и юридические адреса, телефоны, сведения о создании, реорганизации и ликвидации, основные показатели деятельности).

50. Телефоны и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.) подразделений по работе с обращениями граждан федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций, сведения о порядке работы этих подразделений.

51. Перечень зарубежных представительств федерального органа исполнительной власти, их телефоны и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.).

52. Сведения об участии федерального органа исполнительной власти в реализации международных договоров Российской Федерации, межведомственных международных договоров и программ международного сотрудничества.

53. Перечень международных организаций, в деятельности которых принимает участие федеральный орган исполнительной власти.

Примечание. Нормативные правовые акты, предусмотренные настоящим перечнем, размещаются в информационных системах общего пользования с указанием сведений об их официальном опубликовании.

Москва, 14 февраля 2003 г.,

№ 0233

Документ:

http://www.government.ru/data/news_text.html?he_id=103&news_id=8828

Доступ к информации: чего нам ожидать?

Возможности, с помощью которых гражданин может получить интересующую его информацию из органов государственной власти и органов местного самоуправления, можно оформить разными законами. Наиболее активно на ниве разработки и выдвижения проектов таких законов трудится федеральное правительство.

В октябре 2003 г. Министерство экономического развития и торговли предложило общественным организациям обсудить 2 законопроекта. Проект ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и проект ФЗ «О служебной тайне и порядке обращения с конфиденциальной информацией в государственных органах и органах местного самоуправления».

Прочитав эти проекты, можно предположить, что может получить общество после их принятия.

Что можно ожидать плохого?

Судьба у каждого из этих проектов разная. Если первый из них, – проект о доступе – известен уже достаточно давно, и с его постоянно меняющимся содержанием можно ознакомиться, зайдя на сайт Минэкономразвития, то второй – проект о служебной тайне – показали только раз (в октябре прошлого года), а на сайте Минэкономразвития сейчас его нет. Известно только, что его концепция не понравилась в министерстве, но что именно – можно только догадываться. Хотя изменения, внесенные в проект о доступе после этого, позволяют сделать один важный вывод, что же именно могло не понравиться.

В проекте о служебной тайне авторы предлагали, что орган государственной власти или местного самоуправления формируют список сведений, которые, по их мнению, составляют служебную тайну, а затем этот список утверждает комиссия по информации. Комиссии по информации, что очень важно, не менее чем наполовину должны были бы состоять из представителей общественности. Правда, процедура формирования таких комиссий в проекте прописана не была, а сами авторы признавали, что это слабое место. Но уже сама идея вызвала восхищение своей прогрессивностью и смелостью.

На эти комиссии предлагалось возложить функции по разрешению споров между физическими лицами, организациями и государственными органами, связанных с законностью и обоснованностью отнесения сведений к служебной тайне и раскрытием сведений, составляющих служебную тайну. Так же комиссии могли бы рассматривать ходатайства физических лиц, организаций и государственных органов об исключении категорий сведений из Перечня сведений, составляющих служебную тайну в соответствующем государственном органе.

Но после октября проект о доступе пополнился ровно на одну статью. Теперь, в соответствии с этой ст. 5, споры между пользователями (потребителями) информации и государственными органами, связанные с законностью и обоснованностью отнесения сведений к служебной тайне, будут разрешать эти же государственные органы. Контроль за соблюдением права на доступ к информации так же передан в компетенцию государственных органов и органов местного самоуправления. О комиссиях по информации ни слова. Получается, что сначала отказывают в информации, а затем сами же рассматривают законность и обоснованность собственных действий. Как такое соотносится со здравым смыслом — не ясно. Стоит предполагать, что общественность или совсем исчезнет из нового проекта о служебной тайне, или ее полномочия станут декоративными.

О других изменениях судить невозможно по упоминавшейся выше причине недоступности новых вариантов проекта о служебной тайне. Очень интересно, что когда мы обратились в Минэкономразвития с просьбой рассказать, где он и что с ним, то ответа мы не получили. Возможно, это вызвано тем, что закона о доступе пока нет, а раз его нет, то в МЭР не могут понять, что же делать с электронными письмами и как же на них отвечать.

Стоит отметить, что проект о доступе к информации очень подробен, и если сравнивать его с законами некоторых европейских государств, то он должен быть легче в применении (за счет подробности и ясности), чем его иностранные собратья. Но существуют некоторые детали, которые в целом сужают возможности доступа.

В случае если он будет принят, то каждый — и гражданин России, и иностранное лицо — сможет запрашивать сведения о фактах, событиях, явлениях, процессах, выделитель происходящих в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также сведения об их руководителях и иных должностных лицах этих органов. Именно так определяется в законе информация, доступ к которой должен обеспечить этот закон. Как видно из определения, запрашивать можно будет только сведения о том, что происходит. Но при этом проект не отвечает на важный вопрос, а что такое происходящие события. Происходящие в органе на момент поступления запроса? Происходящие в течение последнего месяца или текущего года? Уже использование одного этого слова сразу и существенно снижает возможности по получению информации.

Такое ограничение вряд ли можно считать случайным. В той же ст.1 проекта о доступе сказано, что этот закон не предусматривает получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, находящейся в архивах. Вряд ли можно признать это обоснованным и понятным. В государственных архивах находится огромное количество информации о деятельности государственных органов, и почему ее следует исключить из сферы действия такого закона — не ясно.

Еще одним показателем тенденции может служить эволюция принципов реализации права на доступ к информации. В первом варианте одним из основных был принцип — презумпция открытости и доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Но уже затем единственное, что исчезло — это слово «презумпция». Это изменение существенное. Если представить модели, по которым в идеале должны строиться отношения по получению информации, то, в зависимости от обязанных субъектов, — органы публичной власти или частные организации — их можно выразить в двух принципах.

В отношениях с частными организациями: все, что не предусмотрено в законодательстве как открытая информация, является закрытой. Доступ к информации, в отношении которой законодатель не предусмотрел открытый доступ, осуществляется по усмотрению субъекта, в чьей собственности она находится.

В отношениях с публичными (властными) органами: все, что не предусмотрено в законодательстве как закрытая информация, является открытой. Для такой модели характерно, что государство определяет единственное — в отношении какой информации следует сохранять режим конфиденциальности (государственная тайна и служебная тайна), а вся остальная информация признается априори открытой. Закрепление такой модели в законодательстве существенно бы повысило шансы заинтересованного лица в получении нужной информации. Одновременно с этим существенно бы сузились возможности государства в части ограничения информационных прав граждан.

При таких моделях могли бы возникать определенные трения. Например: законодательство не определило, что можно свободно получить важную для общества информацию от частного субъекта в конкретном случае; существует явная потребность в ограничении доступа к государственной информации, которая в принципе открыта, но закон этого не предусматривает. Процедура изменения законодательства длительная, а проблема стоит и ее надо как-то разрешить. Для сглаживания таких трений можно ввести в законодательство положение, что доступ к информации может быть ограничен в случае, если существует явная общественная необходимость в таком ограничении. И наоборот, для случаев, если доступ к информации закрыт, а получить ее обществу нужно.

Конечно, такой критерий — явная общественная необходимость — достаточно неопределенный, что может привести к злоупотреблениям. Но известно, что ясность и конкретность не гарантируют надлежащее исполнение закона, а законодательство не может избежать таких формулировок. Любой принцип законодательства в любом нормативном акте также не является примером конкретики, что не свидетельствует об их неприменимости или ненужности.

Сходные положения содержатся и в Конституции РФ. Например, ст. 55: права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Европейский суд по правам человека неоднократно высказывался, что «норма права не может считаться «законом», если она не сформулирована с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину сформировать с ней свое поведение». Но, «хотя определенность весьма желательна, она может сопровождаться чертами окаменелости, тогда как право должно обладать способностью идти в ногу с меняющимися обстоятельствами. Соответственно, многие законы неизбежно пользуются терминами, которые в большей или меньшей степени расплывчаты: их толкование и применение — задача практики».

Поэтому неопределенность предлагаемого критерия — не препятствие для введения его в законодательство, но позволит сделать его более адекватным меняющимся обстоятельствам. Правда, такой критерий предъявляет высокие требования к правоприменителям.

К сожалению, ни один из проектов не предусматривал такого критерия.

Так что же означала исчезнувшая «презумпция открытости и доступности»? Для последовательного выполнения такой презумпции задача авторов проекта о доступе свелась бы только к тому, чтобы определить, что такое служебная тайна (государственная тайна определена в ФЗ «О государственной тайне»), а любая иная, не подпадающая под ее признаки, автоматически была бы открыта для доступа. Но от этой идеи авторы проекта отказались.

Существование двух отдельных актов: о доступе и о служебной тайне вряд ли можно признать оправданным. Одно не может существовать без другого. Если не принять закон о служебной тайне, то государство сможет и дальше навешивать ярлык «ДСП» на любую бумажку. Если не принять закон о доступе, то такую бумажку нельзя будет получить на законном основании.

Если оправдывать раздельное принятие тем, что это облегчит процесс прохождения проектов в правительстве и парламенте, то эта причина не серьезна. В существующей России, если есть соответствующее политическое желание президента, правительство согласится, а парламент примет любой проект.

Проект о доступе предъявляет весьма строгие требования к запросу на получение информации. Потребитель обязан указать наименование запрашиваемого документа. Легко представить ситуацию, когда потребитель не знает наименование документа. Неужели это достаточное основа-

ние, чтобы отказать ему в реализации конституционного права? Поэтому, если бы законодатель предусмотрел, что наименование запрашиваемого документа необходимо указывать с такой степенью точности, которая позволяет установить — о каком документе идет речь, то это только бы облегчило запрос информации. Почему предъявляются такие строгие требования к запросу — не ясно. Это может быть результатом незначительности этого момента, по мнению авторов, или это лазейка для неисполнения закона.

Проект о доступе так же предусматривает, что, если доступ к информации редакциями СМИ осуществляется способом, не указанным этим законом (о доступе), то он не применяется. Для журналистов это означает, что порядок, установленный в Законе о СМИ, действовать не будет, т. к. письменный запрос предусмотрен в проекте о доступе, следовательно, должен действовать закон о доступе. Срок предоставления информации, таким образом, увеличивается с 7 дней до 30 дней.

Что можно ожидать хорошего?

Закон о доступе позволяет получить информацию не только гражданам России, но и иностранцам, и лицам без гражданства. Эту заслугу вряд ли стоит приписывать авторам проекта, т. к. конституционное право на информацию принадлежит каждому, но тем не менее отпадает необходимость апеллировать каждый раз к Конституции РФ.

Предусмотрен перечень информации, обязательной для публикации в информационных системах общего пользования (т. е. в Интернете). Этот перечень для обязательного распространения предусмотрен уже в настоящее время Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». Но, по словам Дмитриева М.Э., заместителя министра Минэкономразвития, судя по результатам мониторинга, федеральные министерства и ведомства не торопятся его исполнять. Как, впрочем, и само Минэкономразвития (инициатор этого постановления).

Благодаря такому перечню журналист может более обоснованно требовать предоставления информации, т. к. позволяет весьма подробно определить, что является информацией со свободным доступом.

Судя по перечню, потребитель может требовать от государственного или муниципального органа власти предоставления информации по многим вопросам: 53 пункта в Постановлении Правительства и 40 в проекте о доступе. Хотя информацию о том, как принимались решения, кто являлся автором того или иного предложения публиковать или предоставлять — ни проект, ни существующее Постановление Правительства № 98 не обязывают.

Срок, в течение которого потребитель информации обязан получить ответ – 30 дней.

Предлагается ввести плату за получение информации. Размер платы ограничивается расходами на тиражирование и доставку информации, а также затратами на поиск и создание информации по запросу. Методика определения стоимости должна утверждаться Правительством РФ. Размер платы можно обжаловать.

Если судить в целом, то проект о доступе очень серьезных возражений не вызывает. Реальность доступа к информации будет зависеть от того, что будет определено как служебная тайна и, в конечном итоге, от желания его исполнять.

Так же, кроме этих двух проектов предусмотрено и принятие закона, регулирующего доступ граждан юридических лиц к персональным данным о себе.

*В.В. Быков,
юрист Фонда защиты гласности*

Право народа знать

Вчера. Сегодня. Завтра

Правление народа без общедоступной информации или без средств ее получения — это пролог к фарсу или трагедии, а возможно, к тому и другому. Знание всегда будет править неведением, и народ, который стремится к самоуправлению, должен овладеть силой, которую предоставляет знание.

*Джеймс Мэдисон,
Президент США (1809—1817 гг.)*

Основным предметом размышлений авторов, составителей и редакторов этой книги, выдерживающей уже пятое переиздание, а также несущей конструкцией публикуемых на ее страницах проектов законов, является **право народа знать**.

Смысловым содержанием этой краткой формулы, уже обретшей право гражданства в мировой политико-правовой доктрине, является **право каждого народа знать**, насколько эффективно и целесообразно представители различных ветвей государственного древа власти, различные «слуги народа» выполняют взятые на себя перед народом обязательства и обязанности.

Системообразующим правомочием **права народа знать** является правомочие **каждого** свободно искать и получать общедоступную информацию, накапливаемую органами государственной власти, иными органами и организациями, наделенными государством властными полномочиями, органами местного самоуправления, их должностными лицами. 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 природе стремление познать новое и неизведанное, на желание знать, что будет завтра, и что было вчера. Наконец, на законный интерес иметь максимально полную информацию о сути вариантов 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 не только в межличностных, но 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 не афишируемой 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», *compro-mat.ru*, *stringer.ru* и т. п. 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 подсознательно-го стремления каждого разгадать другого (а значит, побольше узнать о том, что он не хотел бы раскрывать для окружающих) и одновременно столь же сильного желания максимального сохранения конфиденциальности 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 насколько эффективно действует механизм их судебного-правового обжалования и оценки?

Здесь же уместно обратить внимание читателя на весьма значимую историко-политическую закономерность. Заключается она в том, что почти все политики в период своей борьбы за власть **право народа знать** чтут и обещают тотчас же претворить в жизнь, как только они эту власть обретут. Но в действительности с обретением власти их энтузиазм на поприще гласности и свободы информации в лучшем случае гаснет, увядает, а в худшем получает иное, прямо противоположное декларируемому ранее, направление реализации.

Вместо обещанной свободы информации возводятся железные занавесы и не только от внешнего мира, но и внутри страны. Информация строго дозируется, фильтруется, искажается. Информационные отноше-

ния «власть — народ», как правило, утрачивают правовой характер, перестают быть правоотношениями, регулируясь усмотрением начальства.

Не ходя далеко за примерами, обратимся к практике, все еще 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. Настолько всеведущей, что даже государственные тайны ей не преграда. Весной 1871 года, осмысляя по горячим следам революционную практику Парижской коммуны, он определил 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».

Летом 1917 года, споря в Разливе с Зиновьевым о будущем устройстве пролетарского государства, он горячо провозглашал: «Не дай бог дожить нашей партии до того, чтобы ее политика делалась в тайне, где-то наверху, келейно, — мы де 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 р-р-революционно-романтическим обещаниям «**неограниченных**» информационных свобод, открытости политического процесса россиянам предстояло познать на собственном горьком историческом опыте.

Уже в первые же утренние часы (не дни!!!) обретения власти большевистским правительством в ходе Октябрьского переворота 1917 года предсовнаркома В. Ульянов подписал Декрет «О печати», камня на камне не оставивший от этих обещаний творцов новой информационной политики. Еще до подписания Декрета, ночью, силами Военно-революционного комитета (Н. Подвойский) деятельность основных оппозицион-

ных 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 вызывающе 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».

Этот правительственный нормативный акт исторически значим еще в одном политико-правовом смысле. Именно он стал первым правительственным документом, прошедшим горнило парламентской обструкции. Совнаркому пришлось отстаивать его существование в многопартийном тогда высшем органе государственной власти — ВЦИКе. Это происходило 4(17) ноября 1917 года. В то время состав ВЦИКа по партийной принадлежности распределялся следующим образом: большевики — 62 мандата, левые эсеры — 29, меньшевики-интернационалисты — 6, украинские социалисты — 3, эсеры-максималисты — 1. Итого — 101 депутат. В голосовании по данному вопросу (быть или не быть такому Декрету о печати) участвовало 59. Итоги: быть — 34, не быть — 24, один депутат от голосования воздержался. В. Ульянов заключал парламентскую дискуссию. Его основной тезис в защиту Декрета: «Мы должны уйти от этой свободы печати, зависящей от капитала. Этот вопрос имеет принципиальное значение. Если мы идем к социальной революции, мы не можем к бомбам Каледина добавлять бомбы лжи».

Вряд ли именно такого рода «бомбы лжи», скорее что-то иное, более системообразующее, препятствовало наступлению «нормальных условий общественной жизни» в нашей стране долгие-долгие десятилетия.

По каким именно причинам — вопрос, что называется, открытый, но факт есть факт: принятый Верховным Советом СССР уже в наше время — 12 июня 1990 г. — Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» стал **первым** в истории нашего государства **законом** (то есть нормативным правовым актом, принятым парламентом), регулирующим отношения в связи и по поводу массовой информации на территории государства российского.

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**. Пред-

метом его специальной юрисдикции стали 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» его воздействий на ситуацию 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 только ждет своего исследователя, поэтому завершу сюжет о нем лишь одной, но достаточно выразительной цифрой. Только в год его появления (1918 год) в России перестало существовать 3200(!!!) периодических изданий.

Думается, что, слушая подчас весьма обольстительные речи многочисленных представителей современных политических сил о будущей открытости их модели властвования, не стоит забывать эти исторические уроки. Точно так же не стоит опускать рук в борьбе за реализацию своего «права знать».

Каков «бэкграунд» этого права как юридической категории? Возник он в лоне естественного права. То есть, это право, не дарованное нам кем-то, мы наделяемся им в силу самого факта появления на свет божий.

Вместе с тем в силу своей содержательной специфики он не мог эффективно развиваться, не обретя надлежащего места в системе права позитивного. Как известно, такого рода обретения осуществляются прежде всего через законодательство.

Впервые свое законодательное воплощение это право получило в конце XVIII века в Европе. Почему именно тогда, определенно сказать сейчас затруднительно. Видимо, сказалась 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 публичной власти — именно в то время получил свое не просто законодательное, а конституционное закрепление. Увы, не в России, а в Швеции — нашей северной соседке.

В 1776 году шведский парламент — Риксдаг — принял, а король Густав III подписал конституционный Акт о свободе печати, закрепивший среди прочих своих установлений и этот принцип. Отмечу, небезыntenесный и, к сожалению, малоизвестный исторический факт. Густав III, также 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». Возможно, что информационные «искорки» этих свобод именно через переписку Густава III с Екатериной II долетели и до России. Во всяком случае именно в это историческое время 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».

Вековые традиции передачи «искорок» информационных свобод «от варяг русичам» сохранились и донныне. В частности, не так давно в роли такой «искорки» выступил такой значимый компонент современного шведского опыта открытости государственной и общественной жизни, как **whistle-blowing**. Бледный эквивалент этого понятия на русском — *право свистеть*. В рамках правового режима, закрепленного этим шведским правовым институтом, любой человек, и чиновник тоже, имеет право анонимно передать сведения, в том числе составляющие так называемую служебную тайну, для опубликования в СМИ, в том случае, если он считает, что такое раскрытие пойдет во благо **общественным интересам**. При этом власти не имеют права даже пытаться установить источник утечки информации. Журналист же или редакция СМИ, разгласившие личность такого источника, подвергаются судебному преследованию по закону.

Полагая, что соответствующие информационные правомочия **по раскрытию информации в общественных интересах** могут и должны быть использованы и в России в качестве важного элемента борьбы со ржавчиной коррупции в государственном и общественном механизме, Судебная палата по информационным спорам при Президенте России вместе с Департаментом по правам человека Совета Европы в январе 2000 г. на финишной прямой своей деятельности организовала и провела в Академии Госслужбы при Президенте РФ международный семинар по теме: «Право государственных служащих на разглашение служебной информации в общественных интересах».

С ключевым докладом на семинаре выступила Хелена Ядерблом – руководитель одного из департаментов Минюста Швеции, председатель рабочей группы экспертов Совета Европы по доступу к официальной информации.

Суммируя «в одну фразу» итоги весьма и весьма интересной дискуссии, развернувшейся на том семинаре, можно сказать, что основным его выводом явился тезис, что в основе решения всего комплекса вопросов открытости, транспарентности власти должен лежать **выверенный баланс информационных интересов государства и гражданского общества**. Поиск этого баланса – весьма и весьма актуальная задача для многих стран и Россия в их числе.

Родина идей Просвещения – Франция также внесла свой нормативно-правовой вклад в европейскую модель юридического 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, но страшно актуальные для permanently ведущейся борьбы с коррупцией, нормы статей 14 и 15 о праве граждан следить за расходованием собираемых налогов и требовать «отчета у каждого должностного лица по вверенной ему части управления».

Острому галльскому смыслу нормативных установлений Декларации прав вторят доктринальные установки сумрачного германского гения. Гегель в «Философии права» среди традиционных компонентов, образующих, с его точки зрения, категорию «гражданское общество» (частная собственность, личные свободы и т. д.), особо выделял (и вот тут он, по моему, первопроходец) еще и такие, как публичность, **всеобщая осведомленность**, свободно формирующееся общественное мнение.

Фиксируя эти исторические нормы – предтечи 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... Война же 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, препарированным.

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 (с учетом поправок 2003 г.), в 1999 г. – Япония. В 2000 г. – Великобритания, Молдова, Болгария. В 2002 г. – Мексика. В 2003 г. – Армения.

Сегодня общее число государств, входящих в международный элитный клуб **«открытых правлений»**, измеряется многими десятками.

Лейтмотивом многолетней борьбы за власть современного лейбористского правительства Великобритании была как раз идея «большей открытости власти как фактора повышения ее ответственности перед народом». После прихода лейбористов к власти в 1987 г. эта же идея 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 законодательной инициативы правительства, подготовившего и передавшего в парламент проект закона «О свободе информации» (законом он стал лишь в 2000 г. – *В.М.*), впервые предоставит гражданам Соединенного Королевства законодательно закрепленное общее право на доступ к официальной информации, имеющейся в ведении государственных органов. Это право, – подчеркивается в книге, – «является самым важным в зрелой демократии».

Вся динамика развития сообщества «открытых правлений» зримо демонстрирует существование и действие некой общемировой тенденции: демократически и экономически развитые государства нашей планеты на определенной фазе своего исторического развития стремятся обеспечить **право своих граждан знать**, насколько эффективно функционируют их государственные и иные властные институты законодательно и, во многих случаях, конституционно.

И это отнюдь не случайно. И демократия, и экономика в своем развитии опирается именно на информированного гражданина и на информированного работника, предпринимателя. Проблема доступа к социально и лично значимой информации – корневая проблема любой демократии и любой экономики. Солнечный свет информированного общества призван повсеместно уничтожать ржавчину коррупции и плесень некомпетентности осуществления публичной и иной власти.

Еще до вхождения России в общеевропейское правовое пространство российские граждане получили возможность при защите своего **права знать** опираться на целый 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, напомним, что российский гражданин уже довольно давно (с июля 1991 года) получил право использовать предусмотренный Факультативным протоколом к ооновскому 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 судебно-правового «долгостроя» практиче-

ски 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 с ноября 1998 г., когда фактура реализации основных прав и свобод россиян подпала под тестовый юридический контроль Европейского суда по правам человека, был потенциально оснащен международно-правовым (уровня ООН) правомочием судебной 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 является государством — участником Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года и, следовательно, свободны от его обязательств. Однако на американском континенте действует 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».

Вернувшись из Нового Света в Старый и обратившись к анализу статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, мы 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 активизм 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.

Стоит отметить, что формулировка соответствующей российской конституционной нормы (ст. 29 ч. 4) **пятичленна**. Кроме уже упоминавшихся правомочий **поиска, получения и распространения** информации на территории Российской Федерации **каждый** имеет право свободно **передать** и **производить** информацию любым законным способом.

Проект Федерального закона «О праве на доступ к информации» 1999 г. предполагал 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 — авторы этого проекта — считали и считаем, что эти отношения должны регулироваться иными федеральными законами.

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.

С 1996 года в качестве специального рабочего органа Руководящего комитета Совета Европы по средствам массовой коммуникации работает международная Группа специалистов по праву общественного доступа к информации (DH-S-AC) под руководством уже упомянутой здесь г-жи Х. Ядерблом из Швеции. Главная цель этой Группы (не лишнем будет отметить, что Россию в этой группе успешно представляет декан факультета журналистики МГУ, профессор Я.Н. Засурский) – разработка Европейской конвенции о праве на доступ к официальной информации – общеобязательного международно-правового акта для этой сферы общественных отношений. Необходимым этапом на пути к разработке и заключению этой Конвенции явилось принятие промежуточного международно-правового акта для этого круга общественных отношений в форме Рекомендации. Ее первоначальная редакция была принята Комитетом Министров СЕ 25 ноября 1981 г. Рекомендация содержит призыв к государствам – членам Совета Европы обеспечить каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, право получать по запросу официальную информацию о деятельности государственных органов, кроме законодательных и судебных. Согласно нормам этой Рекомендации, из общей презумпции открытости «для каждого» такого рода информации допустимы исключения. Но лишь такие, которые необходимы в демократическом обществе для защиты *правомерных общественных интересов* (например, – для обеспечения 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.

По результатам многолетней работы вышеупомянутой международной группы экспертов 21.02.02 принята новая редакция этого важного документа, при этом получившего новую «фамилию» – наименование – Рекомендация № R (2002) 2 «**О доступе к официальным документам**». (Ее «девичья фамилия» – «О доступе к официальной информации, находящейся в распоряжении государственных органов».)

Широко известна метафорическая формула – «СМИ – четвертая власть». Считая эту формулу как минимум неточной, тем не менее, не могу не признать того неопровержимого факта, что определенными призна-

ками «власти» как социального явления СМИ все-таки обладают. Но это значит, что примерно в объеме имеющихся «властных» признаков СМИ должны быть открытыми, прозрачными для граждан – их читателей, слушателей, зрителей, потребителей.

Именно этот – транспарентный – аспект функционирования СМИ является основным предметом правового регулирования еще одной, важной для темы – «Право народа знать», Рекомендации Комитета Министров Совета Европы. Речь о документе под названием R(94) 13 от 22 ноября 1994 г. «**О мерах по обеспечению транспарентности (прозрачности) средств массовой информации**». Этот международно-правовой документ рекомендует правительствам государств – членов СЕ обеспечить включение в свои национальные законодательные акты, регулирующие деятельность СМИ, ряд норм, направленных на создание правового и организационного режима открытости, прозрачности вопросов финансирования и некоторых иных сторон деятельности СМИ.

Предмет, условия, содержание, границы открытости и прозрачности деятельности СМИ описаны в Рекомендации достаточно подробно, причем с учетом ее особенностей как для печатного, так и вещательного секторов СМИ.

Целью общественной транспарентности СМИ является обеспечение права граждан знать: кто и в какой степени является собственником того или иного СМИ, дабы на этой информационной базе формировать осознанное отношение к распространяемой данным СМИ массовой информации.

В частности, в п. 1 Рекомендации – «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 по отношению к общественности цель транспарентности СМИ заключается в том, чтобы знать, кто реально владеет тем или иным СМИ, дабы иметь возможность формировать мнение по отношению к распространяемой этими СМИ информации, Рекомендация особое внимание уделяет закреплению правового режима прозрачности самых влиятельных на сегодняшний день СМИ – электронных.

Элементы этого режима формализуются при получении организациями телерадиовещания лицензий на вещание. В частности, включая 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: матери-

альных (технические средства, персонал) или нематериальных (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. Как уже упоминалось, предлагаемый в Рекомендации СЕ **правовой 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 определенное представление о международно-правовом контексте **права** народа **знать**, вернемся теперь в родной правовой ландшафт этой сферы общественных отношений. Вернемся с задачей определить, какими национальными правовыми возможностями, действующими уже сегодня, еще до принятия российским парламентом базового законодательного акта, концептуально регулирующего основные общественные отношения россиянин в сфере реализации и защиты их права знать.

Решая эту задачу, прежде всего отметим, что в России уже сегодня **право** **знать** — достаточно разветвленный межотраслевой правовой институт, базирующийся на ряде норм конституционного права.

На конституционном уровне в этот институт, прежде всего, входят нормы статей 29, 42 и 24 Конституции России, 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».

Нормы ч. 4 ст. 29 Конституции РФ (кстати, здесь мы имеем дело с неким симбиозом «права» и «свободы» — **«право свободно»** искать, получать, передавать, производить и распространять информацию) в качестве одного из основных своих правомочий закрепляют правомочие так называемого **«общественного доступа»** к информации. Норма ст. 42 Конституции РФ в своей основе также ориентирована на общественный характер доступа к специализированному виду информации — экологической. В отличие от норм статей 29 и 42, норма ч. 2 ст. 24 Конституции РФ своим основным целевым назначением, своим основным предметом регулирования имеет регулирование отношений **«частного доступа»**.

Правовой режим этих основных разновидностей доступа к информации при всех совпадениях имеет и серьезные отличия.

Среди прочего это выражается и в том, что в конституционно-правовом режиме **«частного доступа»** мы имеем дело в большей степени все-таки

с «правом», а не «свободой» (как известно, свободы в сравнении с правами представляют собой менее четко выраженные, определенные формализованные правовые возможности).

Почему так? Во-первых, потому что в норме ч. 2 ст. 24 Конституции РФ речь идет не о вообще «информации», а только о такой ее разновидности, как «документированная», т. е. о конкретных сведениях, содержащихся в «документах и материалах». Во-вторых, эти сведения должны не как-нибудь, а *«непосредственно затрагивать»* права и свободы каждого адресата этой нормы. Именно в корреляции с этим существенным признаком правового механизма нормы ч. 2 ст. 24 Конституции РФ неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, *непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина*, либо предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан, образуют состав не просто правонарушения, а уголовного преступления (Ст. 140 УК РФ «Отказ в предоставлении гражданину информации»).

В-третьих, норма данной статьи четко определяет тех субъектов, на ком лежит **обязанность обеспечения** реализации правомочия субъектов частного доступа (органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностные лица), и наконец — the last, but not the least — не забудем о наличии в этой норме еще одного важного правового условия: такой доступ легитимен, «если иное не предусмотрено законом». Риску предположить, что дальнейшее развитие отмеченного частного-правового дуализма права на доступ к информации сыграет роль системообразующего фактора эволюционного формирования **информационного публичного и частного права**.

Кроме трех упомянутых в Конституции РФ существует еще целый ряд конституционно-правовых норм, в которых информационные правомочия, в том числе и по доступу к информации, закреплены имплицитно и органично.

Среди них, например, нормы ст. 44 Конституции, гарантирующие свободу различных видов творчества, преподавания, а также закрепляющие право каждого на участие в культурной жизни и на доступ к культурным ценностям.

Законодательный уровень этого института на сегодняшний день составляют нормы нескольких десятков законов самого разного отраслевого содержания.

Исторически первыми в этом ряду по праву стоят нормы статей 38-40 Закона РФ «О средствах массовой информации». Именно они в 1992 г. составили законодательную базу серьезного юридического «оружия» защиты демократии — **права на информацию**, полученного передовым отрядом тогдашней российской демократии — журналистами.

Гражданам, по Закону «О СМИ», «досталось» лишь вторичное информационное правомочие – информирование через СМИ. Впрочем, уже в 1995 г. норма ст. 12 ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» предоставила право «на доступ к государственным информационным ресурсам» именно **гражданам**, подчеркнув демократическую значимость этого права в качестве основы «*осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественной жизни*». Статья 13 этого же Федерального закона, среди прочих гарантий предоставления информации, закрепила очень важное правомочие лица, получившего отказ в доступе к информационным ресурсам органов власти, – судебное обжалование такого отказа.

Среди последующих законодательных решений по теме «право народа знать» можно выделить следующие.

Градостроительный Кодекс Российской Федерации, действующий с мая 1998 года, в статье 18 – «Участие граждан, их объединений и юридических лиц Российской Федерации в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности» – содержит ряд законодательных правомочий, в своей совокупности составляющих определенную систему нормативно-правового обеспечения открытости градостроительного процесса как информационной базы участия граждан в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности. 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 правомочия 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 их в суде.

Федеральный закон РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», действующий с апреля 1999 года, предоставивший (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. В развитие и уточнение информационно-правовых норм этого Федерального закона Министерство здравоохранения РФ Приказом Министра от 2.12.99 г. «О порядке предоставления информации» установило специальный Порядок предоставления пользователям (гражданам и юридическим лицам) соответствующей санитарно-эпидемиологической информации.

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».

Список федеральных законов, содержащих нормы **права знать** перечисленными отнюдь не исчерпывается. При этом заметим, что само по себе демонстрируемое обилие информационно-правовых норм в российских законодательных и иных правовых актах последнего времени – вовсе не свидетельство некоего информационно-правового благополучия или идиллии. Скорее, это показатель обратного.

Вспомним знаменитую максиму Тацита: *в наиболее испорченном государстве – наибольшее количество законов*. В такого рода тонких общественных отношениях, где очень многое строится «на полутонах», количество законодательных и иных правовых норм зачастую перерастает в качество со знаком минус, а не плюс. Именно поэтому столь актуальна задача принятия кодифицированного законодательного акта федерального уровня, достаточно полно, четко, системно регулирующего информационные отношения, связанные с обеспечением права россиян знать.

В заключение немного о самом законопроекте «О праве на доступ к информации», подготовленном нами – членами Рабочей группы, работавшей под руководством тогдашнего депутата Государственной Думы от Санкт-Петербурга Ю.М. Нестерова в течение 1998-1999 г. г. по его подготовке ко второму чтению на пленарном заседании Государственной Думы. Немного – сознательно, ибо я глубоко уверен, что законодательный текст должен сам говорить за себя и не требовать пространных пояснений.

Если же законопроекту потребна многословная пояснительная записка, объясняющая, чего же хотели добиться его авторы своими формулировками, то этот законопроект по определению нежизнеспособен. Даже если он успешно пройдет все стадии законопроектной работы и обретет полноправный статус закона.

Если метафорично представить работу над законопроектами в этой сфере общественных отношений возведению юридического **дома для права россиянина знать**, то — справедливости ради — прежде рассказа о нашем проекте надо вспомнить тех, кто возводил его нулевой цикл. Вначале о тех, кто политически инициировал и поддерживал процесс этого «домостроительства».

Еще 12 июня 1990 г. Верховный Совет СССР специальным постановлением, подписанным Президентом СССР М.С. Горбачевым, поручил двум своим постоянным Комитетам (по гласности и по науке) «подготовить и внести в Верховный Совет СССР до 1 января 1991 г. проект закона, регулирующего право граждан на информацию». Тогда это сделано не было.

Президент России Б. Ельцин своим Указом от 31.12.93 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию» инициировал разработку проекта уже российского закона «О праве на информацию». На сей раз, хотя и с задержкой, указание было выполнено — очень важный для судьбы демократии в России — законодательный акт разработан, представлен в парламент, где в сентябре 1997 г. успешно прошел свое первое чтение (текст этого варианта публикуется в данном издании). Эту большую работу проделала команда светлой памяти Анатолия Борисовича Венгерова — Первого Председателя Судебной палаты по информационным спорам при Президенте России.

В качестве главной мы — члены Рабочей группы под руководством Ю.М. Нестерова — поставили перед собой задачу оснащения «венгеровского» законопроекта максимально возможным и максимально эффективным, на наш взгляд, механизмом реализации его добротных принципиальных норм — установлений.

С нашей точки зрения, только такая «двухступенчатая» модель закона, оптимально сочетающая нормы-принципы и нормы-механизмы, способна, на наш взгляд, обеспечить его действенность, реальную исполнимость, направленную на формирование остро необходимого модернизирующейся России надлежащего политико-правового режима информационной открытости и прозрачности органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц.

Каковы наиболее значимые составляющие этого механизма? Начну с пояснения, что есть в нашем законопроекте нормы-принципы? В этом смысловом ряду примером может служить ст. 6 Проекта — «Основные принципы обеспечения права на доступ к информации». Среди них:

- презумпция доступности и открытости информации;
- своевременность предоставления информации;
- защита права на доступ к информации, в том числе в судебном порядке;
- ответственность за нарушение права на доступ к информации и т. д. и т. п.

Теперь о нормах, закрепляющих несущие конструкции механизма реализации этих и других норм-принципов. Что он в себя включает? Прежде всего — четкое, предельно персонализированное определение **управомоченных и обязанных** лиц по данному закону. То есть, кто конкретно **имеет право** на доступ и получение информации и кто конкретно эту информацию **обязан** выдать?

Ответ на эти вопросы содержится в п. 1 ст. 4 проекта:

— **Управомоченные на доступ к информации лица** — граждане Российской Федерации; их объединения; иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации; органы и организации, иные лица с правами юридического лица.

— **Лица, предоставляющие информацию**, — органы государственной власти, иные органы и организации, наделенные государством властными полномочиями, органы местного самоуправления, их должностные лица.

Кроме четкой персонализации основных **субъектов** закона, другой важнейшей частью механизма реализации норм закона является четкая пропись предмета его регулирования или, иными словами, его **объекта**. В данном случае, в соответствии с п. 2 ст. 4 проекта, речь идет о регулировании отношений, связанных с доступом к информации, а еще конкретнее, к информации, содержащейся в официальных документах и не отнесенной к категории информации ограниченного доступа. Из этого определения, кстати говоря, можно легко вычислить значение категории «официальная информация», в смысле данного закона — это та, которая содержится в официальных документах

В свою очередь, под **официальным документом**, в смысле данного закона, понимается — «документ, созданный органом, организацией, должностным лицом, в пределах своих полномочий и удостоверенный в установленном порядке (ст. 2), а под **информацией ограниченного доступа** — «информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом» (ст. 2). Сюда же можно добавить, что в соответствии с п. 2 ст. 10 ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г., документированная информация с ограниченным доступом по условиям ее правового режима подразделяется на две разновидности:

- информация, отнесенная к государственной тайне;
- конфиденциальная информация.

Четкость и определенность основных смысловых категорий закона — один из главных элементов механизма реализации его положений. Очень важна, в смысле механизма реализации, глава 2 Закона — **Порядок реализации права на доступ**. Она самая объемная, включающая в себя ровно половину из 18 статей законопроекта. В силу этого она весьма детально прописывает способы реализации права на доступ; права и обязанности лиц, запрашивающих информацию; обязанности лиц, эту информацию предоставляющих; порядок реализации их права на отказ в предоставлении

информации; порядок возмещения расходов на предоставление информации; особенности организации доступа к информации в автоматизированных информационных системах органов и организаций; иные организационные и юридические детали, в которых, как известно, сидит или дьявол неисполнения или бог исполнения требований и правомочий закона.

Как бы хорошо ни были сформулированы нормы закона, на 100% уберечься от их неисполнения невозможно. Отсюда вывод: необходимейшая часть механизма реализации норм любого закона – внятное описание возможных мер по защите закрепляемых им прав и ответственности за неправомерный отказ в их реализации. Эти элементы механизма реализации в данном законопроекте сформулированы в ст. 16 «Защита права на доступ к информации» и ст. 17 «Ответственность за нарушение права на доступ к информации». В нормах этих статей предусмотрен двухступенчатый механизм защиты права. *Первая ступень* – административная. В ее рамках жалобы на различные виды ущемления права на доступ к информации могут быть поданы вышестоящему по отношению к тому, чьи действия обжалуются, должностному лицу или в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган (организацию). *Вторая ступень* – судебная – включается в работу, если не срабатывает первая. Скажем, если решение вышестоящего органа или должностного лица не удовлетворяет подателя жалобы.

В части ответственности мы предлагали меры трех видов юридической ответственности, начиная от наказания нерадивых исполнителей норм закона «рублем» через административные взыскания к самой жесткой – уголовной ответственности.

Таковы лишь некоторые проблемы правового регулирования отношений, связанных с реализацией **права** россиян **знать** и, прежде всего, **знать** насколько эффективно работает нанятая им власть во всех своих многочисленных ипостасях.

Правовые ли проблемы составляют главное препятствие на пути России в мировое сообщество «открытых правлений»? Уверен, нет. Более важны проблемы фокусировки политической воли и «верхов» и «низов» на то, чтобы это естественное право получило наконец-то надлежащий, добротный законодательный дом для своего воплощения.

Президент Горбачев М.С. такую задачу поставил. Президент Ельцин Б.Н. организовал возведение фундамента для этого дома. На долю Президента Путина В.В. выпало главное и основное – организовать завершение строительства юридического дома для права россиян **знать** и тем самым включить информационную открытость власти в стратегию политического, экономического и культурного подъема России.

Демократический потенциал такого включения воистину неисчерпаем. Но одновременно, с точки зрения своей реализации, чрезвычайно сложен.

Без преувеличения можно сказать, что от решения этого вопроса **во многом зависит направление пути, по которому будет развиваться страна после президентских выборов.**

Так что давайте на наших президентов надеяться, но и самим «не плошать».

Памятуя мудрый завет М. Ганди: «Мы сами должны быть теми изменениями, которые желаем видеть в мире».

*В.Н. Монахов, к.ю.н.,
проф. кафедры Юнеско по авторскому праву
и другим отраслям права
интеллектуальной собственности (Москва),
член Российского комитета Программы ЮНЕСКО
«Информация для всех»*

Содержание

Предисловие <i>А.К. СИМОНОВ</i>	3
Кому он нужен, доступ к информации? <i>И.М. Дзялошинский</i>	5
Доступ к информации в вопросах и ответах <i>А.Е. Воинов, В.К. Ефремова</i>	24
О доступе к информации в период выборов <i>П. Полоницкий, В. Быков</i>	84
Опыт применения современных информационно-коммуникативных технологий для повышения уровня открытости власти <i>В.Н. Монахов</i>	99
Российские нормативные акты, регулирующие доступ граждан к правительственной информации	
Федеральный закон «О праве на информацию»	114
Федеральный закон «О праве на доступ к информации» <i>Проект</i>	120
Федеральный закон «Об обязанности органов государственной власти, государственных организаций и органов местного самоуправления предоставлять информацию гражданам о своей деятельности» <i>Проект</i>	131
Федеральный закон «О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов власти города Москвы» <i>Проект</i>	134
Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»	144

Доступ к информации: чего нам ожидать?	
<i>В.А. Быков</i>	152
Право народа знать	
<i>В.Н. Монахов</i>	158

ФОНД ЗАЩИТЫ ГЛАСНОСТИ

Президент — А.К. Симонов

Адрес для контактов: Москва, Зубовский бульв., 4, к. 432.

Адрес для писем: 119021, Москва, а/я 536.

Факс: (095) 201-49-47.

Телефоны: (095) 201-44-20 (приемная президента ФЗГ
и исполнительного директора);

(095) 201-32-42 (службы мониторинга);

(095) 201-49-74 (юридическая служба).

E-mail: fond@gdf.ru Интернет: www.gdf.ru

Банковские реквизиты:

ИНН 7704146560

Рублевый счет: р/с 40703810900000000030 в АКБ «МАСС-МЕДИА БАНК»

корр.счет 30101810200000000739 БИК 044583739

Валютный счет: р/с 407038409000009000030 в АКБ «МАСС-МЕДИА БАНК»

корр.счет 30101810200000000739 для USD

Фонд будет признателен вам за любую финансовую помощь

ЖУРНАЛИСТ В ПОИСКАХ ИНФОРМАЦИИ

Сборник материалов для работников СМИ

и будущих журналистов

Научно-методическое издание

Издательские программы ФЗГ — migor@gdf.ru

Компьютерная верстка — А. Маркин

Макет обложки — В. Драпкин

Корректоры — В. Руф, Е. Новосельцева, Т. Миняева

Подписано в печать 06.04.2004. Формат 60x90 1/16. Бумага офсетная.

Гарнитура Ньютон. Печать офсетная. Усл. печ. л. 11,25.

Тираж 1000 экз. Заказ № 248.

Подготовка к печати и печать —

Рекламно-издательский комплекс «Галерея»

107078, Москва, Садовая-Спасская, 20

БЕСПЛАТНО