

«ДОМ» ДЛЯ ПРАВА НАРОДА ЗНАТЬ

Определимся с понятиями

Дар применения метафоричных средств для облегчения понимания «скучных» и сложных тем мы получили в наследство от древних греков. В то время на земле Эллады слово «метафора» означало «повозка». В наши дни, с учетом такой этимологической родословной, мы можем, видимо, понимать под метафорой некое интеллектуальное транспортное средство, чье функциональное предназначение — доставлять нас от наблюдаемого к постигаемому.

В контексте нашей темы, наблюдаемое — это прежде всего действующие и планируемые правовые нормы, предназначенные для обеспечения доступности в данных исторических условиях максимально возможного объема социально и личностно полезной информации максимально возможному кругу пользователей этого информационного ресурса.

Что же касается постигаемого, то под этим условимся понимать состояние ПРОБЛЕМЫ доступности на территории нашей страны каждому самой разнообразной информации, необходимой ему в общественно-полезных и личных целях. Информации, чей правовой режим по аналогии с известным правовым режимом авторских произведений, закрепленным ст. 28 закона РФ «Об авторском праве и смежных правах», может быть обозначен как публично-правовой режим общественного достояния.

Что же касается метафорического образа «дома», то в контексте данной статьи он употреблен в значении законодательного акта, призванного закрепить конкретные и действенные организационно-правовые механизмы, обеспечивающие реализацию право народа знать. Ведь это право, как и всякое иное, должно где-то «жить» и не на «птичьих правах», а в статусе настоящего хозяина своего нормативно-правового местожительства.

Под строительством же «дома» для этого права условимся понимать предпринимаемые различными общественными силами и группами специалистов-экспертов усилия, направленные на подготовку и проведение сквозь рифы правительственного, парламентского и президентского проливов, выводящих в океан социального бытия, законодательного акта, регулирующего общественные отношения по доступу граждан, их объединений к информации, находящейся в режиме общественного достояния.

Смысловым содержанием «права народа знать» — формулы речи, уже обретшей право гражданства в мировой политико-правовой доктрине, — является то, 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 публичной власти. Прежде всего 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 натуре 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, данные современной науки говорят нам о том, что эти информационные стимулы — удел отнюдь не только человеческой природы! Кстати, об этом же говорит древний и красивый миф о «провидце» Прометее, который с позиций «лучшего знания», а следовательно, «лучшей информированности», сумел удачно похитить для передачи людям огонь у «всевидающего» бога Юпитера.

В наши дни информация, накопленная структурами государства, все чаще становится специфическим объектом интереса личности, общества и их структур, а потому — особым предметом деятельности и социальных отношений и особым предметом правовых отношений.

В Российской Федерации конституционно-правовую основу правового режима информации как общественного достояния образует норма ч. 4, ст. 29 Конституции России о праве каждого «свободно искать, получать, передавать, производить, распространять информацию любым законным способом». Закрепленное в этой пятичленной конституционно-правовой нор-

ме право каждого на информацию, которое так же интерпретируется и как право знать, представляет собой межотраслевой правовой институт, включающий в себя как нормы публичного, прежде всего конституционного, права, так и частного, преимущественно гражданского, права.

В рамках действующего российского законодательства к информации, находящейся в публично-правовом режиме общественного достояния, иными словами — в правовом режиме общедоступности, следует относить всю ту информацию, накопленную государством, его органами и иными структурами, которая не составляет государственной тайны и не является конфиденциальной.

В принципе, такой подход соответствует международно-правовым стандартам регуляции информационных отношений, в частности правовой позиции «Рекомендации ЮНЕСКО по использованию и развитию многоязычия и всеобщего доступа к всемирному электронному пространству», согласно которой: «Информацией, являющейся общественным достоянием, считается доступная для населения информация, использование которой не нарушает никаких предусмотренных законом прав или обязательств по соблюдению конфиденциальности».

Само по себе обилие норм — не всегда благо

По оценкам авторитетных специалистов, авторов известного документа ЮНЕСКО «Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием», исторический генезис формирования понятия «общественного достояния» или «публичного доступа» в первую очередь был связан с таким «вещным» объектом права, как земля, и никогда доселе не рассматривался применительно к информации. Такое время наступило только в наши дни.

И это отнюдь не случайно. Дело, среди прочего, и в том, что для такого рода качественного прорыва в правовом регулировании общественных отношений, связанных с массовой информацией, уже сформировалась достаточная правовая база. В том числе и в нашей стране. Так, только на конституционном уровне в правовой институт права на информацию и права знать в Российской Федерации приходится больше дюжины конституционно-правовых установлений, а на более широком — законодательном — уровне этот институт включает в себя нормы свыше трех десятков законодательных актов.

Вместе с тем еще со времен Тацита известно, что само по себе наличие большого количества правовых норм отнюдь не всегда является благом. В данном случае основное «звено уязвимости» описанной информационно-правовой конструкции в том, что в этом массиве норм на сегодняшний день отсутствует консолидирующий, системообразующий законодательный акт, определяющий собой «погоду» на российском информационно-правовом пространстве.

Попытки подготовить и принять такой акт в «новое историческое время» России предпринимались неоднократно, но, к сожалению, пока ни одна из них не завершилась успехом.

Бекграунд проблемы открытости власти

В ходе текущего строительства законодательного «дома», в котором будет осуществлять свое позитивистское житье-бытье естественно-правовое по своей сути право российского народа знать, очень полезно иметь четкое представление о том, с какими проблемами сталкивались предыдущие поколения такого рода строителей.

В мировом контексте идея о необходимости иметь в любом демократически организованном государстве легитимно оформленное право граждан на информацию существует уже несколько веков. Разумеется, законодательное оформление этой социально-политической идеи (в нашей транскрипции — возведение законодательного «дома» для права знать, корневого для становления и развития любой демократии права) каждое государство осуществляет, что называется, по своим чертежам, с учетом своих национальных традиций, культуры, менталитета. При этом заслуживает постоянного внимания весьма значимая историко-политическая закономерность. Заключается она в том, что почти все политические силы в период своей борьбы за власть, право народа знать чтут и обещают тотчас же претворить в жизнь, как только они эту власть обретут. Но с реальным 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. И тогда, зачастую, вместо обещанной свободы информации возводятся железные занавесы — как от внешнего мира, так и внутри страны. Информация строго дозируется, фильтруется, искажается. Информационные отношения «власть-народ» утрачивают правовой характер, перестают быть правоотношениями, регулируясь усмотрением власть предержащих.

Яркий тому пример предоставляет практика марксистско-ленинской «школы» власть предержащих.

В 1848 г. в ходе дебатов в рейнском Ландтаге по поводу обнародования протоколов словесного 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 г., 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 г., 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 революционно-романтическим обещаниям «неограниченных» информационных свобод, открытости политического процесса россиянам предстояло познать на собственном горьком историческом опыте! Советская власть праву знать не только не давала «своего угла», но и целенаправленно, изоциренно политически и юридически сводила его на «нет».

Самое важное право в зрелой демократии

Несмотря на свою естественно-правовую природу, в силу своей содержательной специфики, право знать не может эффективно развиваться, если оно не обрело 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 в. Почему именно тогда, определенно сказать сейчас затруднительно. Видимо, сказалась некая общая атмосфера тогдашней общеевропейской демократической «оттепели». В то время 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, значит, открытый, прозрачный для граждан характер отправления государственной и иной публичной власти — именно он в то время получил свое не просто законодательное, а конституционное закрепление, увы, не в России, а в Швеции — нашей северной соседке.

В 1776 г. шведский парламент — Риксдаг — принял, а король Густав III подписал конституционный Акт о свободе печати, закрепивший среди прочих своих установлений и этот принцип. Отмечу небезынтересный и, к сожалению, малоизвестный исторический факт. Густав III так же, как Вольтер и Дидро, был активным участником переписки с российской императрицей Екатериной II.

Шведская политическая культура того времени представляла собой причудливую смесь парламентаризма, партийной системы, свободы слова и информации. Это время в шведской истории получило выразительное название «эпоха свобод». 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 именным указом от 15 января 1783 г. 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».

Столь давние традиции передачи искорок информационных свобод «от варяг русичам» сохранились и до наших дней. В частности, в роли такой «искорки» недавно выступил такой значимый компонент современного шведского опыта открытости государственной и общественной жизни как *whistle-blowing*. Буквальный, но бледный эквивалент этого понятия на русском — «право свистеть». Смысловая интерпретация английского термина *whistle-blowing* по-русский звучит как «открытие, разглашение служебной информации в общественных интересах».

В рамках правового режима, закреплённого этим шведским правовым институтом, тамошние чиновники наделены правом публично раскрывать, в том числе передавая их на условиях конфиденциальности в СМИ, определенного рода сведения, которые стали им известны по работе или службе, даже защищенные грифом «служебная тайна». Квалифицирующим признаком при этом является исключительно общественная значимость раскрываемых конфиденциальных сведений.

При этом «свистящий» в общественных интересах шведский чиновник весьма сильно защищен даже от попыток узнать, кто именно «свистнул». Настолько, что тому должностному лицу, которое бы предприняло действия по расследованию, кто именно осуществил утечку «в народ» такого рода сведений, грозит год тюремного заключения. Таким образом, в Швеции не просто запрещено раскрывать журналистские источники информации, как во всем мире делается, в том числе и у нас, а наказывается (через уголовное преследование) даже сама попытка выяснить, кто именно является «свистуном».

Социально-правовой смысл института *whistle-blowing* можно выразить следующими словами: нельзя держать в секрете то, что в интересах общества должно быть разглашено. Имеется в виду, например, информация, влияющая на состояние окружающей среды или здоровье граждан. Основным предметом разглашения в данном случае выступают те или иные общественно значимые (чаще всего в силу своей общественной опасности) сведения, характеризующие действия или бездействия государственных органов или конкретных должностных лиц. Кстати, в Великобритании также действует близкая по содержанию институту *whistle-blowing* норма закона от 2 июля 1998 г., регулирующая отношения в связи с раскрытием информации в общественных интересах.

Полагая, что соответствующие информационные правомочия по раскрытию информации в общественных интересах могут и должны быть использованы и в России в качестве важного элемента борьбы с ржавчиной коррупции в государственном и общественном механизме, орган специальной информационной юрисдикции эпохи Б. Ельцина — Судебная палата по информационным спорам при Президенте России — на финишной прямой своей деятельности в январе 2000 г. организовала и провела вместе с Департаментом по правам человека Совета Европы в Академии государственной службы 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. Россия, безусловно, в их числе. Особую актуальность для нас этот поиск имеет в связи с получившей наконец-то определенное развитие административной реформой, созданием информационных предпосылок и условий для эффективного взаимодействия и развития власти, бизнеса и гражданского общества.

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 г. содержит не только широко известную норму ст. 11 о праве каждого гражданина свободно «высказываться, писать и печатать», но также и почти не известные у нас, хотя весьма актуальные для перманентно ведущейся борьбы с коррупцией, нормы

ст. 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 еще и такие, как публичность и всеобщая осведомленность.

Завершая сюжет об исторических примерах норм — предтечи современной модели законодательного воплощения права народа знать, отметим то обстоятельство, что ни в Швеции, ни во Франции, ни в Германии, 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 информации просто не знает конца, ибо в ней нельзя победить раз и навсегда.

Участие в этом процессе сродни езде на велосипеде — чуть отпустило гражданское общество педали своей информационной активности, и оно уже на обочине информационной магистрали и вынуждено при определении своего информационного меню довольствоваться малым, дозированным, отфильтрованным, препарированным.

Недавний тому пример. Лишь в 2004 г. начал действовать единогласно принятый в сентябре 2003 г. Национальным собранием Республики Армения закон «О свободе информации» — результат непростого, но по своим итогам плодотворного двухлетнего сотрудничества коалиции структур гражданского общества Армении и ее парламента. Казалось бы, теперь в Армении борцы за открытость процессов политического властвования могут немного передохнуть. Но не тут то было. Уже в феврале 2004 г. Правительство РА выдвигает законопроект о внесении в него ряда серьезных изменений. Причем, по ряду оценок субъектов гражданского общества Армении, серьезно выхолащивающих демократический потенциал этого закона.

Отмечу еще один безынтесный исторический факт. Опыт законодательного закрепления права народа знать, достаточно неожиданно появившийся в Швеции на закате XVIII в., впоследствии не был востребован ни одним государством Старого и Нового света в течение почти двух веков. И только уже в новейшее историческое время мир опять таки неожиданно вдруг обратился к рецепции этого шведского феномена — законодательства «открытости политического властвования». Пионером этой рецепции явилась ближайшая соседка Швеции — Финляндия, где в 1951 г. был принят специальный закон «Об открытости информации, находящейся в распоряжении государственных органов».

В 1966 г. 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.

Применительно к закону США «О свободе информации» хотелось бы подчеркнуть два, одновременно процедурных и содержательных момента.

Во-первых, то, что предметом данного Закона являются отнюдь не некая информация «вообще», а достаточно конкретные механизмы доступа каждого (и не только гражданина США) к четко определенному ее виду — документальным сведениям, которыми владеют конкретные органы федеральной власти США.

Во-вторых, то, что процессы принятия и особенно реализации такого закона и в США вовсе не были социально безоблачными. Лишь один факт в обоснование этого тезиса. В 1974 г. в данный Закон предлагалось внести блок поправок, существенным образом его корректирующий в направлении предоставления больших возможностей для каждого на получение информации от властей. Президент Форд выступил категорически против этих изменений, используя в борьбе против них президентское вето. В обоснование своих возражений он, в частности, утверждал, что принятие поправки об ужесточении сроков, в которые госучреждения должны давать ответ на запрос информации «создаст им непреодолимые проблемы», а предусматриваемое ими наделение судов большими полномочиями в отношении пересмотра позиций органов национальной безопасности — просто «антиконституционно». Однако Конгресс США не под-

держал Президента Форда и либеральные поправки в основной информационный закон США обрели силу закона [1].

В 1970 г. 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. Падение берлинской стены этот процесс весьма заметно ускорило — с 1989 по 2003 г. 26 государств обрели статус «открытых правлений», приняв соответствующие законодательные акты.

Сегодня общее число государств, входящих в международный элитный клуб «открытых правлений», перевалило за 50, еще около 30-ти государств подобные законодательные акты разрабатывают [2].

Флагом многолетней борьбы за власть действующего сегодня 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 идея стала одной из главных составляющих реформ, осуществляемых в политической сфере этой страны.

В изданной в декабре 1997 г. 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» [3].

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 законодательно и, во многих случаях, конституционно обеспечить право своих граждан знать, насколько эффективно функционируют их государственные и иные властные институты. И это отнюдь не случайно. Как демократия, так и экономика в своем развитии опирается именно на информированного субъекта: гражданина и/или работника, предпринимателя. Проблема доступа к социально и личностно значимой информации — корневая проблема любой демократии и любой экономики, а открытость процесса политического властвования практически повсеместно является существеннейшим признаком современной модели демократии. Солнечный свет информированности и знания призван повсеместно уничтожать ржавчину коррупции и плесень некомпетентности осуществления властных и экономических функций.

Кто проторял юридическую дорогу к открытости власти?

На уровне концепции правовой доктрины идея необходимости подготовки закона, регулирующего отношения, связанные с правом граждан на информацию, в нашей стране обсуждается в специальной юридической литературе с конца 70-х — начала 80-х г. XX века. Политическая же инициация и поддержка процесса «домостроительства» для права россиян знать осуществилась лишь в начале 90-х. Так, 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 был разработан, представлен в парламент, где в сентябре 1997 г. успешно прошел свое первое чтение.

Эту большую работу проделала команда из представителей семи достаточно авторитетных государственных органов (в их числе Генпрокуратура, Минюст, ФАПСИ, ГПУ Президента), возглавляемая светлой памяти Анатолием Борисовичем Венгеровым — Первым Председателем Судебной палаты по информационным спорам при Президенте России.

Эстафетную палочку от этой команды в 1998 г. подхватила рабочая группа тогдашнего Комитета по информационной политике и связи Государственной Думы под руководством питерского депутата Ю. М. Нестерова (фракция «Яблоко»). В качестве главной мы, члены этой рабочей группы, ставили перед собой задачу оснащения «венгеровского» законопроекта макси-

мально возможным и максимально эффективным, на наш взгляд, механизмом реализации его добротных принципиальных норм — установлений. Наш проект прошел горнило заинтересованного и профессионального обсуждения на организованной Правозащитным фондом «Комиссия по свободе доступа к информации» (ПФ «КСДИ») международной конференции, прошедшей летом 1999 г.

Однако в официальном порядке «доступа к депутатам» наша версия законопроекта по «непонятным» причинам не получила. На пленарном заседании 20 декабря 2000 г. рассматривалась не подготовленная нами ко второму чтению редакция данного законопроекта, а та, что уже получила одобрение депутатов в сентябре 1997 г. в рамках первого чтения. В результате, именно эту редакцию законопроекта, как бы вновь вернули к первому чтению и в этом качестве отклонили.

Через три месяца 19 марта 2001 г. депутатами Государственной думы В. В. Похмелкиным, С. Н. Юшенковым был внесен новый законопроект «О праве на информацию в Российской Федерации», который 23 мая 2002 г. также был отклонен при рассмотрении в первом чтении. Депутаты Государственной Думы не поддержали концепцию этого законопроекта.

Смена лидера

С 2002 г. майку лидера в процессе строительства юридического «дома» для права народа знать несут специалисты и эксперты Минэкономразвития РФ (МЭРТ), подготовившие несколько редакций проекта ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [4]. Его последняя редакция была в целом одобрена Правительством РФ на заседании 23 июня 2005 г. Как отметил выступая на этом заседании глава МЭРТ Герман Греф, опыт других стран показывает, что открытость в деятельности госорганов приводит к росту ВВП на душу населения на \$968 в год, увеличение прямых иностранных инвестиций на 1 % и снижение инфляции на 0,46 %. Однако с передачей проекта в Государственную Думу Правительство РФ не торопится.

Старт «мэртовского» этапа законопроектной работы по обеспечению права россиян знать был дан принятием федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002—2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 и предусматривающей повышение информационной открытости органов государственной власти и органов местного самоуправления через развитие и широкое применение в их деятельности информационных и коммуникационных технологий с целью эффективного взаимодействия с гражданами и организациями. В план законопроектной деятельности Правительства РФ указанный законопроект попадает лишь в 2004 г. для обсуждения и последующей передачи в качестве субъекта законодательной инициативы в Государственную думу весной 2004 года.

Однако тогда этого не произошло. И отнюдь не только начавшаяся той же весной реструктуризация российской правительственной власти послужила тому причиной. Скорее эта реструктуризация явилась лишь удобным поводом для очередного откладывания нормативно-правового решения проблемы открытости российской власти в долгий ящик.

Причина же коренится гораздо глубже, можно сказать на клеточном уровне организации системы публичной власти в нашей, да и не только в нашей, стране.

Принятие законов, подобных ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», нацеленных на реальное решение задачи законодательного закрепления режима информационной открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц везде и всегда было и есть делом чрезвычайно непростым.

В частности, у нас в России со стороны министерств и ведомств. Именно тех структур, чью деятельность законопроект предполагает сделать общественно открытой, предпринимались и предпринимаются различные действия, имеющие целью либо вообще не допустить принятия подобного закона, либо максимально выхолостить его реальное юридическое содержание, свести его к набору декларативных пожеланий.

Подобного рода законопроектам чиновным людям оказывается повышенное (по сравнению со многими другими) системное сопротивление, поскольку нормы этих законопроектов затрагивают сами основы бюрократии, то, что издавна в России называли «тайной кабинета». Правительственное чиновничество нутром чувствует в этих нормах реальную ОПАСНОСТЬ для своих ведомственных и иных неправомерных личных интересов.

Эту практически общемировую тенденцию хорошо выражает следующий лингвистический факт: на суахили — одно из слов, обозначающих правительство, значит «строжайший секрет».

В реальности даже самые демократические власти грешат повседневным стремлением скрывать от общественности значительнейшую часть информации о своей деятельности. При этом публично декларируемые причины для установления режима закрытости политического, административного или иного процесса реализации власти почти одни и те же во всем мире. Широко распространенные «крыши» для такого прикрытия — интересы национальной безопасности, общественного порядка и т. д.

Вот характерное признание сведущего специалиста — Алексея Волина, тогдашнего заместителя главы аппарата Правительства России: «с самых первых этапов разработки законопроекта («Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». — В. М.) со стороны министерств и ведомств посыпалось безумное количество замечаний, возражений, отказов согласовать этот законопроект.

И тогда у тогдашнего премьер-министра М. Касьянова родилась идея: сначала принять постановление Правительства на эту же тему, а затем, когда оно уже начнет действовать, спокойно закончить работу над законопроектом» [5].

Известный и приближенный к российскому Белому дому журналист в своих оценках вторит высокопоставленному правительственному чиновнику: «Попытки подготовить законопроект о доступе граждан к всеобъемлющим сведениям о деятельности структур исполнительной власти натолкнулись не просто на сопротивление, а на «свирепое сопротивление» [6].

Но и подготовленный МЭРТ РФ достаточно скромный по своим задачам проект правительственного постановления «Об обеспечении доступа к информации о деятельности правительства России и федеральных органов исполнительной власти» отнюдь не был встречен розами. На него также поступило небывалое в правительственной практике количество замечаний.

Первый раз этот проект рассматривался правительством на заседании 26 декабря 2002 г. и вызвал настоящую бурю отрицательных эмоций у большинства членов кабинета. Такого накала страстей вокруг перечня требований к содержанию ведомственных сайтов не ожидало ни Минэкономразвития, ни защищавший документ аппарат правительства.

Тогдашний премьер-министр, удивленный редкой активностью подчиненных (практически каждый министр захотел поделиться мыслями по поводу допустимой степени электронной открытости исполнительной власти), отправил проект постановления на доработку. За две последующие недели в Минэкономразвития поступили отзывы от 30 министерств, содержащие в общей сложности 100 замечаний.

Лидерами по количеству внесенных замечаний стали Минатом и Государственный таможенный комитет. Без поправок к документу обошлись только спецслужбы во главе с ФСБ и налоговая полиция. Крайне интересно, что же именно не хотели придавать огласке с помощью возможностей Интернета правительственные чиновники?

Внушающие доверие источники пояснили корреспонденту правительственного издания «Российская газета», что практически все министры не хотят разглашать... состав конкурсных комиссий по госзакупкам, объясняя свою позицию тем, что якобы начнется давление на их представителей. Между тем авторы Постановления полагают, что как раз наоборот, с помощью открытости можно будет исключить при проведении конкурсов и тендеров так называемый конфликт интересов.

Так же не хотели главы ведомств обнародовать и ведомственные гражданско-правовые договоры. Журналисты предположили, что министры опасаются лишних вопросов, которые могут возникнуть, если будут раскрыты суммы, полученные той или иной фирмой за ремонт служебного здания или за поставки оргтехники [7].

Худо-бедно, но 12 февраля 2003 г. постановление Правительства РФ № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» все-таки состоялось как юридический факт. Этим постановлением утвержден «Перечень сведений о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования». Оно содержит 53 пункта видов сведений о деятельности органов власти, к которым должен быть обеспечен доступ каждого пользователя Интернета. Департамент правительственной информации со знанием дела подчеркнул, что данное постановление правительства впервые в России задает стандарты информационной открытости власти.

Постановление Правительства № 98 содержало пункт, в соответствии с которым, все министерства и ведомства должны были к ноябрю 2003 г. привести свои ведомственные сайты в соответствие с этими стандартами и отчитаться по этим позициям перед Правительством.

Такого рода отчеты поступили, но обрадовать никого они не могли. Сотрудники Минэкономразвития сообщили, что к указанному сроку полностью выполнили постановление, разместив на своих сайтах все 100 % предписанной информации, всего шесть ведомств — МНС, Минобороны, Минобразования, Министерство природных ресурсов, ГТК и Госатомнадзор. Еще 14 ведомств (Минимущество, МЧС и др.), как следует из обобщающего доклада Минэкономразвития, после вступления в силу постановления стали размещать на сайтах в 1,5—2 раза больше информации. 15 ведомств постановление проигнорировали, оставив на сайте столько же информации, сколько было в начале года.

Так, на сайте Минфина находилось лишь 33 % от предписанного объема информации, Минздрава — 42 %, а самого МЭРТа — 52 %.

Кроме того, эксперты отмечали, что информация на министерских сайтах зачастую размещается в необработанном виде, а сами ресурсы плохо структурированы. Больше всего нареканий вызывал тот факт, что госчиновники с удовольствием указывают свои адреса и телефоны, но совсем не говорят о том, чего рядовые граждане имеют право от них добиться.

С 2004 г. к анализу проблем реализации норм постановления активно подключились две институции российского гражданского общества, действующие в северной столице России — Институт развития свободы информации и Агентство социальной информации. В конце 2005 г. они подвели итоги первого этапа мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти РФ. В ходе этого этапа был проведен первичный анализ содержания web-сайтов органов власти на предмет их соответствия потребностям граждан и нормативным правовым актам, регулирующим вопросы доступности информации о деятельности органов государственной власти и потребностям РФ. При этом Институт и Агентство исходили из того, что официальный сайт органа государственной власти — это не просто атрибут современной политики, а важное и порой единственное средство доведения до общественности официальной государственной точки зрения по тем или иным вопросам, которые интересуют граждан. Одновременно с мониторингом осуществлялась переписка с федеральными органами исполнительной власти, которые уклонялись от исполнения обязанности по обеспечению информационной открытости для граждан. Мониторы от имени гражданского общества старались объяснить таким госорганам то, что иметь свой собственный официальный сайт и размещать на нем информацию о своей деятельности так же важно, как своевременно и полно отвечать на обращения граждан. К сожалению, нередко приходилось использовать судебные процедуры для того, чтобы отстоять право граждан на доступность информации о деятельности органов государственной власти. Результаты такой работы не замедлили сказаться. Если по состоянию на ноябрь 2004 г. 54 федеральных органов исполнительной власти не имели своих сайтов, то к началу 2005 г. таких органов было уже 35, а в конце осталось всего 4. В эту незавидную «четверку» вошли Федеральная аэронавигационная служба, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации, Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Исследование проводилось на основании специально разработанной Агентством социальной информации методики, с которой можно ознакомиться на сайте Института (<http://www.svobodainfo.org>). Нормативно-правовой базой для определения параметров для оценки содержания сайтов послужили действующее в настоящее время упомянутое постановление Правительства РФ № 98 от 12 февраля 2003 г., а также подготовленный МЭРТ проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Основными задачами исследования было:

Оценка содержания сайтов по разработанной методике на предмет соответствия их содержания нормам законодательства и информационным потребностям общества.

Создание общего рейтинга сайтов по совокупности измеряемых критериев, а также по отдельным критериям.

Выявление официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти наиболее и наименее соответствующих общественным потребностям и требованиям законодательства.

Оценка общего уровня разработки официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти.

Выработка рекомендаций совершенствования работы органов власти по наполнению официальных сайтов информацией о своей деятельности.

Результаты анализа сайтов каждого федерального органа исполнительной власти были обобщены в виде комментария, с которыми также можно ознакомиться на сайте Института развития свободы информации в разделе «Мониторинг сайтов федеральных органов исполнительной власти». Там же размещены некоторые сводные и обобщенные показатели е-открытости федеральных органов российской исполнительной власти, в том числе вычисленные в ходе мониторинга рейтинги официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти.

Результаты исследования в установленном порядке были доведены до сведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, Аппарата Правительства Российской Федерации и Администрации Президента РФ.

В 2006 г. Институт занимается проведением вторичного анализа содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, а также исследованием потребности граждан на информацию о деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Зоны уязвимости

Подготовленный МЭРТ проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» вобрал в себя многие сильные концептуальные наработки своих предшественников. Об этом в частности говорит его базовый принцип, закрепленный в ст. 3 законопроекта — презумпция доступности и открытости официальной информации, с четкими, определенными федеральными законами, изъятиями из этой презумпции в пользу соответствующих личных, общественных и государственных интересов.

Такая принципиальная установка законопроекта, обеспечивающая ему нелегкую законотворческую судьбу, уже испытанную его предшественниками, с нашей точки зрения, заслуживает всяческой поддержки. Вместе с тем данный законопроект отнюдь не свободен от недостатков, имеет свои «зоны уязвимости», от которых ему надлежит избавляться. В частности, в ходе дальнейшего обсуждения его содержания и формы представляется целесообразным обсудить следующие предложения по их возможному совершенствованию.

1. Как представляется, основную зону уязвимости данного законопроекта образуют формулировки его субъектно-объектного скелета, той важнейшей составляющей закона, в которой максимально четко и недвусмысленно должны быть «описаны»:

- субъект обращения за информацией (управомоченное лицо);
- субъект ее предоставления (обязанное лицо);
- основной объект закона — предоставляемая информация.

Четкость и определенность этих основных смысловых категорий закона, его несущих конструкций — важнейшая часть механизма будущей реализации его положений.

В контексте определения управомоченного лица представляется более правильным в преамбуле и во всех статьях законопроекта заменить слова «граждане и организации», а также слова «пользователи (потребители)» на «каждый» (или/и «запрашивающий») в соответствующем числе и падеже. Такое изменение будет точнее соответствовать терминологии ст. 29 Конституции РФ и избавит текст явно публично правового законодательного акта от непрофильного для него частно-правового понятия «пользователя (потребителя)».

В контексте определения обязанного лица применяемую в данном законопроекте формулировку «государственные органы и органы местного самоуправления» следует расширить как минимум следующим ее продолжением: «их должностные лица, а также иные лица и организационные единицы, в объеме, в которых они, в установленном законом порядке, участвуют в решении задач указанных органов публичной власти». Такое расширение важно и социально необходимо, поскольку круг участвующих в выполнении задач и функций органов публичной власти лиц и структур постоянно увеличивается (это общемировая тенденция), и эти субъекты также должны быть охвачены правовой обязанностью быть открытыми для общественного взгляда и контроля.

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 объект закона — предоставляемая обязанным лицом информация. Как представляется, содержащееся в абзаце 2 ст. 1 законопроекта описание объекта закона можно улучшить, применив следующую формулировку: «К информации о деятельности государствен-

ных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также иных лиц и организационных единиц относятся сведения, находящиеся в распоряжении этих органов и лиц, за исключением сведений, отнесенных к информации с ограниченным доступом в смысле статьи 4 настоящего закона». Такая формулировка уточнит и упростит понимание ключевого понятия закона («информация») и его применение.

Кроме того, в контексте совершенствования определения объекта закона следует осмыслить и учесть опыт международно-правового регулирования аналогичного круга общественных отношений, в частности того обстоятельства, что новая редакция (2002 г.) Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 25 ноября 1981 г. R (81) 19 «О доступе к официальной информации, находящейся в распоряжении государственных органов» получила новое наименование. (Теперь она называется «О доступе к официальным документам».)

Такое изменение отнюдь не случайно, а отражает корректировку понимания предмета регулирования этого международно-правового акта. Теперь это не некая безликая и бесформенная «официальная информация», а лишь та ее часть, которая имеет конкретную форму воплощения в «официальных документах».

2. В ст. 4, п. 1. предлагается заменить слово «ограничивается» на «может ограничиваться», тем самым принципиально оставляя законодательную возможность ограничения на доступ; из текста проекта убирается обязательность его применения даже в тех случаях, когда преобладают более важные общественные интересы (чем, например, необходимость сохранения коммерческой тайны).

3. Правовые позиции ст. 7, 8 и 12 проекта предлагается объединить в отдельную главу «Организация доступа к информации в информационных системах общего пользования» и существенно доработать как имеющие свой собственный предмет регулирования и приоритетный потенциал развития. Ведь сегодня уже не только доступ к официальной информации, а практически весь комплекс отношений, связанных с поиском, получением, передачей, производством и распространением информации (ч. 4, ст. 29 Конституции РФ) активно интернетизируется, уходит в онлайн, требуя адекватной модернизации своих правовых и этических регуляторов. В этом смысле лучший пример для изучения и возможного заимствования наиболее подходящих и для нас решений предоставляет опыт Эстонии. В этой стране уже несколько лет доступ граждан ко всей официальной публичной информации, не содержащей государственной тайны, осуществляется преимущественно именно через Интернет. Правовую базу этому образуют нормы закона Эстонии «О публичной информации» от 15 ноября 2000 г. В частности, ст. 29 этого закона, закрепляющая способы обнародования информации, перечень этих способов открывает строчкой: «обнародование на странице в сети Интернет». И лишь «во след» этому способу прописывает разнообразные иные: посредством телерадиовещания, или в периодической печати, или в официальных периодических изданиях. Кроме того, норма п. 1 ст. 30 закона «Выбор способа обнародования информации» недвусмысленно «намекает» 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 положение, что 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 (поневоле вспоминается аналогия с Карфагеном, который все-таки должен быть!).

Ст. 32. указанного эстонского закона: «Требования к ведению государственными и муниципальными учреждениями страницы в сети Интернет» закрепляет следующие процедурно важные положения, заслуживающие отражения и в нашем законе:

- владелец информации указывает на странице в сети интернет дату каждого случая обнародования документа и дату обновления информации на странице в сети Интернет.
- со страниц в сети Интернет, ведущихся министерствами и ведомствами, должен быть обеспечен прямой доступ к страницам в сети Интернет, ведущимся подведомственными им учреждениями.

4. Учитывая важность проблемы возмещения расходов на предоставление информации, предлагается норму ст. 20, п. 1 анализируемого проекта федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» сформулировать следующим образом:

«1. Оплата услуг по предоставлению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничена расходами на тиражирование и доставку

информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также затратами на поиск и создание информации по запросу пользователя (потребителя), если иное не установлено в статье 20 настоящего Федерального закона».

Такая редакция нормы будет серьезно препятствовать самостоятельности обязанных лиц в «изобретении» якобы понесенных ими расходов, кроме тех, которые и так установлены нормами ст. 20.

5. Наконец, необходимо серьезное расширение правовых позиций, составляющих содержание норм ч. 2, ст. 4 и ч. 2, ст. 21 анализируемого законопроекта, пока лишь бланкетно регулирующих порядок разрешения споров между лицами, запрашивающими информацию и ее предоставляющими, а также досудебный порядок обжалования действий и актов обязанных лиц. Определенную пользу в этой связи мог бы сыграть учет соответствующих организационно-правовых решений, предусмотренных в инициативном проекте закона Новосибирской области «Об уполномоченном по информационным правам в Новосибирской области и Информационной палате Новосибирской области».

Расширение содержания норм ч. 2, ст. 4 и ч. 2, ст. 21 Проекта было бы правильным осуществить в совокупности с усилением положений ст. 22 по законодательному закреплению форм и процедур соучастия общественности, структур российского гражданского общества в осуществлении контроля за соблюдением права на информацию и реализации права на доступ к информации государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Основу для обсуждения возможных правовых механизмов такого усиления могла бы составить предлагаемая редакция нормы ст. 22 Проекта: «По решению Президента РФ, глав субъектов РФ, совместно с общественными организациями создаются федеральные и региональные органы, наделенные полномочиями государственно-общественного контроля за соблюдением права на информацию и реализации права на доступ к информации государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также иных лиц и организационных единиц».

В жанре заключения

Таковы лишь некоторые проблемы правового регулирования отношений, связанных с реализацией права россиян знать и развитием правового режима информации как общественного достояния.

Но они ли составляют главное препятствие на пути России в мировое сообщество «открытых правлений» и глобальное информационное общество?! Уверен, нет. Более важны проблемы фокусировки политической воли и «верхов» и «низов» на то, чтобы это естественно-правовое публичное правомочие получило наконец-то надлежащий, добротный законодательный «дом» для своего воплощения.

Президент М. С. Горбачев такую задачу поставил. Президент Б. Н. Ельцин организовал возведение фундамента для этого дома. На долю Президентов В. В. Путина и Д. А. Медведева 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. Вне всякого сомнения, что проблема законодательного обеспечения этого права является проблемой фундаментальной, критической важности как для нашего общества, так и для нашего государства.

Л и т е р а т у р а

1. Марвик К. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: Манускрипт, 1996, С. 17.
2. См. об этом: Банисар Д. Свобода массовой информации и доступ к правительственным документам. Обзор законодательства по доступу к информации в мире. М., 2004.
3. См. Clark D. Your Right to Know: the Government's proposals for a Freedom of Information Act. L., 1997.
4. С развернутым анализом этих проектов можно познакомиться в следующих изданиях: «Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации». М.: Институт проблем информационного права, 2004; «Новое информационное законодательство РФ» / Под редакцией А. К. Симонова, М.: Медея, 2004.
5. См. об этом: Министры за стеклом. Кто поможет Грефу снять гриф сверхсекретности с работы ведомств? // Российская газета. 2003. 5 февр.
6. Беккер А. Черный ящик на просвет // Ведомости. 2003. 29 янв.
7. См. об этом: Короп Е. Министры боятся попасть в сеть // Российская газета. 2003. 21 янв.