

Баркова С. Проблемы обеспечения реализации законодательства о доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в РФ
М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2010 г.

Право на информацию и правительственная информация

В период увеличения темпа развития информационных технологий и в целом средств массовой информации, в 60-70 гг. XX столетия перед человечеством остро встал вопрос о легитимации нового субъективного права - права на информацию, с одной стороны, в сфере предоставления гражданам широкого круга правомочий в этой области, а с другой, в сфере управления государством всем массивом информации, в том числе установления пределов ее распространения и возможности защиты.

В Российской Федерации право граждан на информацию гарантировано Конституцией. Пункт 4 статьи 29 гласит: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом». При этом речь в статье идет о предельно широком диапазоне правомочий пользования информацией: «искать, получать, передавать, производить и распространять», что подкрепляется гарантией свободы массовой информации и запретом цензуры. Основной гарантией этого права, закрепленной в Конституции, является ст. 24, которая возлагает на органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностных лиц обязанность обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

История становления права на информацию в России хоть и непродолжительна, но довольно интересна. Еще в Конституции Союза Советских Социалистических Республик 1977 в систему политических прав и свобод были включены свобода слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, но тема права на информацию как таковая самостоятельно не выделялась. Она косвенно фиксировалась также в связи с правами на пользование достижениями культуры и на участие в государственном управлении, а также в праве на тайну переписки, телефонных разговоров и телеграфных сообщений.

Легитимация права в целом на международном уровне произошла еще в конце 60-х годов XX века, когда повсеместно началось формирование глобального информационного пространства, заметно повысилась гражданская активность в сфере строительства правового государства, и в силу вступил ряд международно-правовых актов, таких как: Международный пакт о гражданских и политических правах человека и гражданина (16.12.1966), Европейская Конвенция о получении за рубежом информации и свидетельств по административным вопросам (15.03.1978), Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (28.01.1981). Следующим этапом было именно нормативное закрепление гарантий и механизмов защиты интересов различных субъектов права. На первый план выходит вопрос безопасности, что и было отражено в принятой Верховным Советом РСФСР в 1991 году Декларации прав и свобод человека и гражданина. В статье 19 Декларации было сказано: «Каждый имеет право искать, получать и свободно распространять информацию. Ограничения этого права могут устанавливаться законом только в целях охраны личной, коммерческой и государственной тайны, а также нравственности. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, устанавливается законом».

Как это видно из статьи, в основной своей части она перешла и в Конституцию Российской Федерации 1993 года, только была дополнена правомочиями, круг которых

предельно расширился, а также исключались коммерческая и личная тайны. Отсутствовала и ссылка на такую цель ограничения, как нравственность.

Вообще рассматривать законодательное закрепление права на информацию можно с различных аспектов: во-первых, речь преимущественно идет об общественно значимой правительственной информации, обязанность по обеспечению такой информацией граждан и иных субъектов информационного права возлагается на государственные органы – каждое заинтересованное лицо должно иметь возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права. Во-вторых, это «нормотворчество по линии защиты разных категорий информации: персональных данных и государственных секретов»¹, также защита прав субъектов в информационной сфере. В-третьих, закон устанавливает и гарантирует широкое право пользоваться информацией, отход от политики информационной закрытости. В-четвертых, один из аспектов защиты права на информацию – право каждого человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение данного права возможно только при наличии судебного решения. Право на информацию также включает в себя запрет цензуры, и, наконец, практическую возможность узнать о надежности тех или иных фирм и предприятий, банков и организаций.

Рассматривать право на информацию важнее всего в плане его практического применения и возможности простых граждан получить доступ к правительственной информации. И тут мы сталкиваемся с множеством проблем и несоответствий законных гарантий и реальной жизни.

Безусловно, сегодня все крупные мировые державы, и Российская Федерация не исключение, подхватили тенденцию развития политики информатизации, в первую очередь для того, чтобы обеспечить себя доверием и поддержкой граждан, для усиления эффективности функционирования органов публичной власти – в целях борьбы со злоупотреблениями и коррупцией – и для создания в стране гражданского общества. Государственная информационная политика – это политика регулирования деятельности государственных органов, «направленная на развитие информационной сферы жизни общества, которая охватывает не только средства массовой информации, но и информационные системы и ресурсы, вся совокупность отношений, связанных с созданием, хранением, обработкой и передачей информации во всех ее видах»², а также создание новых средств массовой коммуникации. Правительства различных стран все больше и больше отходят от политики секретности и провозглашают принятые в мировом сообществе принципы доступа к информации, такие как открытость и доступность бесплатной информации для всех, непрерывное и постоянное обеспечение информацией и гарантированность её полноты и достоверности. Во многом причиной этому послужило международное давление и переход к демократическому правлению, ведь в условиях модернизации и улучшения технического обеспечения общества просто необходимо гарантировать и закрепить в Основном законе право граждан на информацию.

В последние годы по всему миру прокатилась волна принятия законов о праве на информацию. В этом плане образцовым, то есть законом, с которого были практически списаны все остальные нормативные правовые акты в этой сфере, можно считать Закон о свободе информации Соединенных Штатов Америки. Многочисленное законодательство по этому вопросу и его содержание во многом были предопределены именно этим правовым актом. Хотя условия и предпосылки для принятия подобных законов сформировались, конечно же, несколько раньше, чем Закон о свободе информации был принят в США. Многие международные органы, в том числе Совет Европы, занимались разработкой международного соглашения о доступе к информации. Важным шагом было подписание многими министрами окружающей среды европейских стран

¹Бачило И.Л. «О праве на информацию в РФ», М., 1997, стр. 7.

²Мелюхин И.С. «Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития», М., 1999, стр. 56

Орхусской конвенции «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», которая обязала эти страны принять законы о доступе к информации об окружающей среде. Среди провозглашенных конвенцией принципов были такие как: свобода доступа, активное информирование общественности посредством Интернета, публикация отчетов о состоянии окружающей среды, необходимость учитывать степень интереса общественности к запрашиваемой информации, прежде чем отказать в доступе, незамедлительное информирование общественности в случае надвигающейся угрозы и отсылка к органам, имеющим возможность удовлетворить запрос, при отсутствии информации у органов, к которым за ней обращаются.

Первыми принявшими подобные законы в период с 2002 по 2004 год в Российской Федерации были четыре субъекта: Калининградская, Волгоградская и Новгородская области, а также Москва.

Ни один правовой акт не дает точного определения информации, который удовлетворял бы всех, потому что неизменная судьба таких определений – обрастание многочисленными поправками, уточнениями и дополнениями. Например, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" определяет очень кратко информацию, как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Интересно, на мой взгляд, объясняет понятие информации известный правовед и автор труда «Контроль гражданского общества за открытостью власти» Марк Рац, который пишет, что это сведения, для употребления которых в наличных системах деятельности заранее заготовлены специальные функциональные места. Это очень неоднозначная категория, мнение по поводу которой может быть у каждого свое.

Информацию можно разделить на различные виды. В зависимости от категории доступа к ней, информация делится на общедоступную и такую, доступ к которой ограничен федеральным законом. В зависимости от порядка получения и распространения: свободно распространяемую, предоставляемую по соглашению лиц участвующих в соответствующих отношениях, подлежащую распространению в соответствии с федеральным законом, ограниченную и запрещенную³. Среди всех разновидностей информации особым интересом по критерию высокой социальной значимости и востребованности пользуется информация о деятельности органов власти, доступ к которой осложнен из-за неизбежности ограничений, осложненных процедур запросов и иных многочисленных проблем.

Специфика информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления состоит в том, что эти органы являются владельцами самого большого объема социально значимой информации, вызывающей широкий общественный интерес в силу своего влияния на все сферы человеческой деятельности. Во-вторых, информационные ресурсы органов власти являются самыми востребованными в обществе. Наконец, право на доступ к такой информации является сравнительно новым для нашего государства, а законодательство в этой сфере очень молодым.

Право на доступ к информации – комплекс правомочий по поиску и получению информации, обеспечивающих для субъекта возможность ее использования.⁴

Обязанности по предоставлению информации ложатся, как правило, на все правительственные органы – органы исполнительной власти конкретного государства. Также в круг обязанных органов входят межправительственные международные организации, которые играют также важную роль в развитии и обеспечении реализации прав граждан. Внутри государств информацию можно получить у региональных органов и органов местного самоуправления. Отдельно можно выделить также

³Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации".

⁴ Павлов И.Ю. Национальный доклад о свободе информации в России. Стр. 6.

неправительственные предприятия и учреждения, компании, получающие финансовые средства для реализации общественных проектов и некоторые другие.

Отечественное законодательство дает перечень возможных обладателей информацией, среди которых выделяются Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования, информацию от имени которых правомочны предоставлять государственные органы и органы местного самоуправления в пределах их компетенции. Подобная формулировка оставляет возможность широкого толкования этого положения, т.е. допустимо обращения в любой орган, осуществляющий публичную власть на данной территории.

В то же время возможно получение некоторой информации не непосредственно от конкретных органов, но и через другие каналы информационного обеспечения. В последнее время все больше распространена практика создания Интернет-порталов органов государственной власти. Например, странами большой «восьмерки» реализуется проект «Государство он-лайн», который способствует реализации традиционных услуг правительственных организаций на новом уровне, что позволяет расширить возможности заинтересованных граждан в получении необходимой информации. К тому же, использование электронной почты решит проблемы бумажной корреспонденции внутри государственного аппарата. Во всех смыслах удобный и функциональный проект, который, кстати, был перенят и в России. С 14 марта 1998 года действует официальный сервер органов государственной власти Российской Федерации - <http://www.gov.ru/> - где можно ознакомиться с текущей деятельностью, принятыми решениями любого интересующего органа, а также направить туда свой вопрос. Сервер содержит ссылки на все официальные сайты государственных органов и их основных структурных элементов. Более того, законодательно утвержден перечень сведений о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Возможность ознакомиться с деятельностью Правительства Российской Федерации предоставляется и через специально издаваемые в этих целях журналы и газеты. Одним из основных и наиболее авторитетных изданий является «Российская Газета», учрежденная еще Верховным Советом Российской Федерации в 1990 году, однако после событий октября 1993 года, газета была передана Правительству РФ. Ее статус определен Законом Российской Федерации № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания». В данной газете публикуются все официальные тексты законов и иных нормативных актов, в том числе и постановления Правительства, и освещается основная деятельность правительственных органов.

Вообще, отношения, возникающие в связи с распространением государственными средствами массовой информации материалов или сообщений о деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулируются Федеральным законом от 13 января 1995 года № 7-ФЗ "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации". Закон регламентирует работу пресс-служб федеральных органов государственной власти, возможность освещения всех важных мероприятий в прессе, на радио и телевидении, обязанность оперативно информировать телезрителей и радиослушателей об официальных визитах глав иностранных государств или правительств в Российскую Федерацию.

На всех официальных мероприятиях Правительства Российской Федерации ведется аудио- и видеозапись, с которыми журналисты средств массовой информации имеют право ознакомиться и снять с них копии. Естественно, не обходится и без ограничений, которые коснулись закрытых мероприятий, запись которых, однако, тоже ведется пресс-службой Правительства. Для них устанавливается бессрочный режим хранения.

Средства массовой информации на сегодняшний день остаются главным источником информации о деятельности государственных органов в России. Круглосуточное теле- и радиовещание позволяет одинаково всем гражданам находиться в курсе событий, что обеспечивает дополнительной гарантией надежное и слаженное взаимодействие, которое устанавливается между Правительством и гражданами. Это ведет, безусловно, к более четкому функционированию органов исполнительной власти, ведь незнание законов и норм права еще никогда не способствовало точному исполнению законодательства Российской Федерации.

Поэтому также очень важна достоверность предоставляемых средствами массовой информации сведений. Пункт 2 статьи 49 закона от 27 декабря 1991 г. N 2124-I "О средствах массовой информации" возлагает на журналистов обязанность проверять достоверность сообщаемой им информации. В интересах безопасности также запрещается иностранным юридическим лицам, а равно российским юридическим лицам с иностранным участием, а также гражданам Российской Федерации, имеющим двойное гражданство, выступать учредителями телепрограмм. Лицензии на вещание выдаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

Социологические исследования в вопросе информированности граждан показали, что большинство людей черпает необходимые им сведения именно из СМИ, тогда как к помощи государственных и коммерческих информационных органов прибегает лишь сравнительно незначительное число людей. Услугами коммерческих информационных служб пользуются в основном лишь те, кому необходима информация о положении дел в сфере финансов, экономики, образования.

Доступ к правительственной информации

Ранее законодательством Российской Федерации не так уж широко регламентировалась предоставленная возможность получения необходимой информации непосредственно по запросу в правительственные и иные государственные органы исполнительной власти. Основным на сегодняшний день в сфере регулирования права на информацию является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", до 1 января 2010 года являвшийся еще и единственным актом, который хоть сколько-нибудь регулировал возможность доступа к правительственной информации.

Правовое регулирование в сфере информации, в соответствии со статьей 3 закона, осуществляется на основании принципов свободы получения информации (речь в Федеральном законе, конечно же, идет и о других возможных правомочиях в информационной сфере, но в контексте данной работы необходимо отметить именно этот аспект принципа свободы поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом), открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, кроме случаев, установленных федеральными законами. Причем ограничения могут устанавливаться только на федеральном уровне специальным законом.

Среди других принципов выделяются: принцип равноправия языков (при создании информационных систем и при запросах в правительственные органы – при этом, конечно же, подразумеваются языки народов России, на которых возможна деятельность государственных органов субъектов федерации и органов местного самоуправления), безопасности информационных систем, неприкосновенности частной жизни и, что немаловажно, достоверности информации и своевременности ее предоставления.

Пункт 2 статьи 8 Федерального закона N 149-ФЗ гласит: «Гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и

свободы». Хотя, конечно же, право распространяется не на всю информацию о деятельности органов государственной власти, а лишь на ту, которая представляет непосредственный интерес для конкретного лица. Видимо, предполагается, что все необходимые сведения о работе государственных органов каждый и так может получить через СМИ и на официальных сайтах через Интернет. Хотя, далее в данном законе все-таки говорится о том, что не может быть ограничен доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Граждане также имеют право отказаться от получения информации о деятельности государственных органов. На первый взгляд, не самое существенное правомочие, однако, оно важно в контексте рассмотрения вопроса о праве на защиту от информации.

Организации также имеют право на получение вполне конкретной информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей данных организаций, а также информации, необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами при осуществлении организациями своей уставной деятельности.

Существуют и некоторые категории информации, доступ к которым на законных основаниях ограничивается. Целью этих ограничений являются защита основ конституционного строя, обеспечение обороны и безопасности страны, защита законных интересов других лиц, а также здоровья и нравственности граждан. Конфиденциальность какой-либо информации определяется Федеральным законом, например, Закон РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне" определяет перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, и порядок засекречивания определенной информации, а также ответственность за разглашение этих сведений.

Также Федеральный закон N 149-ФЗ устанавливает условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение. Однако, срок обязанности по соблюдению конфиденциальности информации может быть ограничен вполне определенным промежутком времени. Невозможно также требовать предоставления информации о личной жизни человека, в том числе сведения, которые составляют личную или семейную тайну.

Невозможно ограничить доступ к некоторым категориям информации, которая должна быть представлена любому человеку органами государственной власти по его запросу. К этим категориям относятся: информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по использованию бюджетных средств, информации о состоянии окружающей среды, нормативно правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающие правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления. Неограничен доступ также к информации, накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, что также дает возможность считать деятельность публичных органов власти вполне открытой и доступной.

Законодательство Российской Федерации называет более 50 видов тайн, наличие которых ограничивает право граждан на информацию. Федеральный Закон «Об информации, информатизации и защите информации» разделяет информацию с ограниченным доступом на 2 вида: государственную тайну и конфиденциальную информацию. Перечень сведений конфиденциального характера содержится в Указе Президента РФ от 6 марта 1997 года №188 и состоит из шести видов такой информации:

- Персональные данные
- Тайна следствия и судопроизводства
- Служебная тайна
- Профессиональная тайна
- Коммерческая тайна

- Сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Информация с ограниченным доступом – это информация, доступ к которой ограничен в соответствии с законом с целью защиты прав и законных интересов субъектов права на тайну.⁵

Законодательство Российской Федерации устанавливает ряд обязательных признаков и условий охраноспособности права на информацию с ограниченным доступом:⁶

1. Охране подлежит лишь информация, закрепленная на материальном носителе
2. Соответствие права на информацию ограничениям, установленным в законодательстве
3. Защита (предотвращение утечки и несанкционированных действий)

Режим охраны прав на информацию устанавливается в отношении сведений, отнесенных к государственной тайне, в отношении конфиденциальной информации и персональных данных.

Государственная тайна – это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

Из всех категорий информации с ограниченным доступом самое полное законодательное регулирование имеет именно государственная тайна. П.4 ст. 29 Конституции Российской Федерации содержит лишь упоминание отакого рода тайне: «перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом» - причем под перечнем понимается совокупность категории сведений, соответствии с которыми сведения относятся к государственной тайне.⁷

Закон «О государственной тайне», наличие которого предусматривается в Конституции, был принят уже 21 июля 1993 года. В нем содержится список отнесенных к государственной тайне сведений, а также перечень информации, которая не может подлежать засекречиванию, ктакого рода информации относятся сведения:

- О чрезвычайных происшествиях и катастрофах;
 - О состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры и о состоянии преступности;
 - О привилегиях, предоставляемых гражданам;
 - О фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;
 - О размерах золотого запаса и государственных валютных резервах РФ;
 - О состоянии здоровья высших должностных лиц РФ;
 - О фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Помимо указанных выше нормативно-правовых актов, к источникам права о государственной тайне также относятся отдельные статьи и положения Основ законодательства РФ об Архивном фонде РФ и архивах, Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Таможенный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Федеральных законов «Об информации, информатизации и защите информации», «Об обороне», «О федеральной службе безопасности», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О внешней разведке», «Об использовании атомной энергии», «Об оружии» и некоторых других законов, а также в ряде подзаконных нормативных правовых актов.

⁵Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право. С.-П., 2005, стр. 347

⁶ Лопатин В.Н. Право на тайну в России. Минск-М., 1998. Т.2, №4, стр. 342

⁷Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право. С.-П., 2005, стр.356

В зависимости от степени секретности информации устанавливаются разные процедуры оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, несколько проще оформляется доступ к государственной тайне под грифом «секретно» и «совершенно секретно», нежели к информации особой важности, так как ущерб от раскрытия данной категории информации приносится всему государству в целом.

Доступ к государственной тайне – это санкционирование ознакомления конкретным лицом, получившим допуск к государственной тайне, со сведениями, которые составляют государственную тайну.

В оформлении допуска может быть отказано. Лица, имеющие двойное гражданство, допускаются в порядке, предусмотренном для граждан России, но только к государственной тайне с грифом «секретно» и только после проведения проверки лица. Для допуска лиц без гражданства необходимо решение Правительства РФ. Иностранцы допускаются к государственной тайне на основе международного договора и только с целью охраны передаваемых им сведений.

Защита прав государства в отношении сведений, составляющих государственную тайну, осуществляется в судебном либо административном порядке, возможна и международно-правовая защита. К органам защиты государственной тайны относятся:

- Органы федеральной исполнительной власти

К таким органам относятся: Федеральная служба безопасности, Министерство обороны РФ, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю России, Служба внешней разведки и их органы на местах.

- Структурные подразделения по защите государственной тайны в органах государственной власти, предприятиях, учреждениях;

- Межведомственная комиссия по защите государственной тайны.

Статья 13 Закона «О государственной тайне» определяет, что Срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, не должен превышать 30 лет. В исключительных случаях этот срок может быть продлен по заключению межведомственной комиссии по защите государственной тайны.

Коммерческая тайна – это научно-техническая, финансово-экономическая и иная информация, используемая в предпринимательской деятельности, которая имеет коммерческую ценность (действительную или потенциальную) в силу неизвестности ее третьим лицам, к которой на законном основании нет свободного доступа и в отношении которой обладатель такой информации принимает меры по охране ее конфиденциальности.

Обладатель информации данного вида имеет право разрешать или запрещать доступ к ней, использовать информацию, составляющую коммерческую тайну, вводить ее в гражданский оборот, требовать от лиц, получивших доступ к ней, соблюдения обязанностей по охране ее конфиденциальности, а также защищать свое право в установленном законом порядке.

Банковская тайна упоминается в нормах Конституции Российской Федерации, основным источником права о банковской тайне является Гражданский кодекс РФ (главы 44-45). Банковская тайна является отдельным видом конфиденциальной информации, обозначенной в Федеральном Законе «Об информации, информатизации и защите информации» и защищаемой банками и иными кредитными организациями. Она включает сведения о вкладах и счетах своих клиентов, операциях по банковскому счету, а также сведения о клиентах, разглашение которых может нарушить их право на неприкосновенность частной жизни. По решению суда режим конкретной банковской тайны может быть изменен. Защита прав на банковскую тайну может осуществляться в порядке самозащиты или в юрисдикционной форме (в порядке гражданского судопроизводства при признании права на банковскую тайну, возмещении ущерба,

причиненного разглашением тайны, в порядке административного и уголовного судопроизводства для привлечения нарушителей к ответственности).

Профессиональная тайна – конфиденциальная информация, защищаемая по закону, не являющаяся государственной тайной и доверенная или ставшая известной лицу исключительно в силу исполнения им своих профессиональных обязанностей, не связанных с государственной или муниципальной службой, распространение которой может нанести ущерб правам и законным интересам другого лица, доверившего эти сведения.⁸

В Российской Федерации нет самостоятельного закона о профессиональной тайне, в зависимости от объекта конфиденциальной информации данного типа, ее режим устанавливается в соответствующем законе, например, положения о нотариальной тайне содержатся в Основах законодательства РФ о нотариате.

Служебная тайна также является разновидностью конфиденциальной информации. К данной категории информации относятся сведения, ставшие известными в органах государственной власти и органах местного самоуправления на законных основаниях и в силу исполнения служебных обязанностей.

Различные виды тайн, установленных законом, являются разумным ограничением права на информацию, однако немотивированный отказ в доступе, несвоевременность предоставления информации или предоставление заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации, может быть обжаловано в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в крайнем случае, даже в суд. Но при условии, что неправомерным поведением государственного органа по нарушению данного права граждан были причинены убытки. Такие убытки возмещаются в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Интересно, что бесплатно может быть предоставлена лишь информация, относящаяся к двум категориям: о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях, и затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного лица. Что касается любой другой информации, орган, предоставляющий ее, вправе делать это за установленную плату. Это обстоятельство, на мой взгляд, несколько сужает круг лиц, которые захотят запросить интересующую их информацию. Правда, сохраняется возможность законодателя несколько расширить этот список по своему усмотрению, в соответствии с подпунктом 3 пункта 8 статьи рассматриваемого закона.

Данный Федеральный закон содержит лишь общие положения о возможности доступа к информации, так что можно смело сказать, что до 2010 года практически отсутствовали какие-либо четкие механизмы, которые бы регулировали этот процесс, и которые давали бы возможность гражданам реализовать свое право. Более конкретный нормативный правовой акт был принят Государственной Думой 21 января 2009 года и одобрен Советом Федерации 28 января 2009 года. Новый Федеральный закон N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" вступил в силу лишь 1 января 2010 года. Следует напомнить, что в Швеции, стране более благополучной с точки зрения коррупции, закон, гарантирующий свободу доступа к информации, был принят еще в 1766 году, тогда как в России лишь в 2006. А Федеральный закон 2010 года стал первым правовым актом, который регламентирует процесс реализации закрепленного в Конституции права граждан направить запрос в орган государственной власти или местного самоуправления и получить доступ к необходимой информации.

Разработка проекта Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» началась

⁸Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право. С-Пб, 2005, стр. 409

еще в 2002 году в Министерстве по экономическому развитию и торговле Российской Федерации. На необходимость принятия подобного закона неоднократно указывал Президент Владимир Путин, например, в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию 25 апреля 2005 года. Как это видно, прошло немало лет, прежде чем этот законопроект превратился в действующий Федеральный закон.

Закон определяет информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления как информацию, созданную в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления, либо поступившую в указанные органы и организации. Также сюда можно отнести законы и иные нормативные акты, которые устанавливают структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности публичных властных органов.

Обеспечение доступа к информации в соответствии с данным законом осуществляется на основе принципов открытости, доступности, достоверности и своевременности предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также свободы поиска, получения, передачи и распространения информации и соблюдения прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации при предоставлении информации о деятельности публичных органов власти.

Данный Федеральный закон допускает шесть способов обеспечения доступа. Это уже известные нам обнародование государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации, размещение информации о своей деятельности в сети Интернет и предоставление гражданам по их запросу информации о деятельности государственных органов. Также в законе говорится об ознакомлении с информацией о деятельности государственных органов в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды и через возможность присутствия граждан на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления. Причем информация может предоставляться как в документированной форме (в том числе и в виде электронного документа), так и устно. Форма устанавливается федеральным законодательством или законодательством субъектов РФ. В случае если форма предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не установлена, она может определяться запросом пользователя информацией. При невозможности предоставления указанной информации в запрашиваемой форме информация предоставляется в том виде, в каком она имеется в государственном органе, органе местного самоуправления.⁹ Устную информацию можно получить во время приема граждан, также по телефонам справочных служб и уполномоченных органом должностных лиц.

Организация всех необходимых мероприятий по обеспечению доступа к информации ложится на сами органы, которые определяют соответствующие структурные подразделения или уполномоченных должностных лиц и устанавливают в своих регламентах их права и обязанности. С первого января 2010 года все органы государственной власти и местного самоуправления обязаны создать свои официальные сайты, а помимо этого, еще и специальные пункты подключения к сети Интернет, чтобы обеспечить возможность ознакомления с предоставляемой информацией предельно широкому кругу лиц, даже тем, кто не имеет возможности выйти в Интернет дома. Что ж, затея очень даже неплохая. Создание государственными органами, органами местного самоуправления в пределах своих полномочий организационно-технических и других условий, необходимых для реализации права на доступ к информации о деятельности

⁹ ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», ст. 7.

государственных органов и органов местного самоуправления является одним из главных требований, содержащихся в законе. Помимо этого, устанавливается обязанность публичных органов власти по соблюдению сроков, достоверности предоставляемой информации и изъятию из предоставляемой информации сведений, относящихся к информации ограниченного доступа.

Федеральный закон № 8-ФЗ содержит также перечень информации, которая является обязательной для размещения в Интернете (подробнее список размещаемых в сети Интернет сведений содержится в Постановлении Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти"). Что интересно, в этот перечень, помимо минимально необходимой информации об органе государственной власти или органе местного самоуправления, также вошла информация о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и статистическая информация. Важно также, что в Интернете можно будет найти установленные формы обращений, заявлений и иных документов, принимаемых государственным органом.

Основными требованиями при обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов являются: предоставление достоверной информации с соблюдением сроков, из предоставляемой информации изымаются сведения, относящиеся к информации ограниченного доступа, государственные органы обязаны создавать все необходимые организационно-технические условия для реализации права граждан на доступ к информации и вести учет расходов, связанных с созданием этих условий.

Вообще закон предоставляет и самим органам публичной власти довольно широкую возможность закрепления многих механизмов осуществления права на доступ к информации в своих регламентах (порядок работы и приема граждан, условия и порядок получения информации). Но, одновременно с этим, все особенности, отраженные в регламенте органа, должны соответствовать федеральному законодательству и размещаться на информационных стендах и других технических средствах аналогичного назначения для ознакомления пользователей информацией со всеми сведениями о деятельности соответствующего государственного органа.

Физические лица имеют право обращаться в государственные органы с запросом как лично, так и через своих представителей. Каждое письменное обращение подлежит регистрации в течение трех дней со дня его поступления в государственный орган или орган местного самоуправления. По сравнению с Федеральным законом № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", новый закон содержит четко установленный срок, в течение которого запрос подлежит рассмотрению – тридцать дней с момента его регистрации. Если запрос не относится к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, в которые он направлен, то в течение семи дней со дня регистрации запроса он направляется в государственный орган или орган местного самоуправления, к полномочиям которых отнесено предоставление запрашиваемой информации.

В законе говорится о двух формах предоставления информации: в виде ответа на запрос и в виде обоснованного отказа. Ответ в форме отказа, кстати, тоже подлежит государственной регистрации. Причем отказ может последовать не только тогда, когда запрашивается информация, доступ к которой ограничивается законом, основанием, исключающим возможность предоставления информации, также может быть не указание почтового адреса, невозможность установить содержание запроса, а также, если запрашиваемая информация ранее предоставлялась тому же лицу и если в запросе ставится вопрос о правовой оценке актов, принятых государственным органом.

Бесплатно предоставляется далеко не вся информация о деятельности государственных органов, а только устная, размещенная в Интернете, затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности

заинтересованного пользователя информацией, информация по запросу только в пределах установленного объема (пункт 1 статьи 22 рассматриваемого закона).

Необходимо также отметить ряд особенностей, которыми обладает данный закон. Положения этого Федерального закона будут применяться с учетом особенностей, предусмотренных другими федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными актами. Эти акты могут установить особенности предоставления отдельных видов информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Действие рассматриваемого закона вообще не распространяется на отношения, связанные с обеспечением доступа к персональным данным, обработка которых осуществляется государственными органами и органами местного самоуправления. Закон также не касается вопроса о самом порядке рассмотрения запросов, предоставляя органам свободу в этой сфере и возможность самим урегулировать данную процедуру.

Безусловным шагом вперед Федерального закона N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" является возложение на органы государственной власти и местного самоуправления обязанности по защите права на доступ к информации и обязанности по контролю и надзору за обеспечением реализации данного права. Контроль осуществляют руководители государственных органов и органов местного самоуправления. Они же несут ответственность за нарушение данного Федерального закона.

На мой взгляд, для обеспечения лучшей реализации законодательства в сфере доступа к информации, необходимо также установить и внешний контроль над деятельностью органов государственной власти. Контроль, который бы осуществлялся не только руководителями самих этих органов и органами прокуратуры Российской Федерации, необходимы рычаги общественного контроля. Во многих странах мира контроль за соблюдением права граждан на информацию осуществляют омбудсмен, но, к сожалению, реальность такова, что фактически человек, занимающий данную должность, имеет реальную власть только в пределах собственного авторитета, который может признаваться органами государственной власти и их должностными лицами, а может и не признаваться, и тогда все контрольные функции Уполномоченного по правам человека в данной сфере никак не смогут помочь обеспечению реализации законодательства о доступе к информации. Единственное, что тогда сможет сделать омбудсмен – это указать на выявленные нарушения широкой аудитории граждан, тогда многочисленные жалобы смогут стать основанием для проведения проверки органами прокуратуры.

Для поддержания развития политики информатизации в России Дмитрием Анатольевичем Медведевым Указом от 1 ноября 2008 года был создан Совет при Президенте РФ по развитию информационного общества в Российской Федерации. Он является совещательным органом при Президенте Российской Федерации, созданным для обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с развитием информационного общества в Российской Федерации. Совет занимается подготовкой актов, направленных на развитие информационного общества.

Способствует развитию права на информацию в нашей стране центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл - Р». В своей деятельности эта общественная организация исходит из приоритетной роли общества в противодействии коррупции, выступая за проведение политики открытости и «прозрачности», для чего и необходимо развитие законодательства о праве на информацию.

Необходимую правовую поддержку при направлении запроса в орган государственной власти можно также получить в [Институте развития свободы](#)

информации. Эта организация, созданная в 2004 году, называет своей основной целью «изучение, анализ и поиск решения одной из главных проблем России нового времени - проблемы доступа к социально-значимой информации»¹⁰ в основном через мониторинг информации, содержащейся на официальных сайтах государственных органов. Работа Института направлена на стимулирование развития «властного» сектора в сети Интернет для обеспечения большей открытости в деятельности госорганов. Сотрудники Института изучают содержание каждого официального сайта, определяя наличие, полноту и актуальность размещенной на нем информации. Кроме того, устанавливается, какую информацию органы власти по тем или иным причинам отказываются размещать на своих сайтах. Институтом готовятся рекомендации для органов государственной власти по наполнению ими своих официальных сайтов социально-значимой информацией. Нередко приходится прибегать к юридическим процедурам и инициировать судебные процессы, в которых юристы отстаивают право на свободный доступ к государственным информационным ресурсам. Кроме того, на сайте также размещена постоянно обновляемая база нормативных правовых актов, регулирующих информационные правоотношения и судебных прецедентов по таким делам. Институт открыт для сотрудничества и, при необходимости, готов оказать помощь. Официальный сайт - <http://www.svobodainfo.org>.

Защита права на доступ к информации

Федеральный закон N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" вступил в силу сравнительно недавно, так что вряд ли на сегодняшний день можно что-либо сказать об эффективности его практической реализации, просто еще далеко не все условия для этого созданы.

Бок о бок с проблемой реализации прав стоит защита лиц, чьи права были нарушены. Статья 23 Федерального закона N 8-ФЗ гласит: «Решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд». Защиту можно получить в соответствии с уголовным, административным и гражданским законодательством. Должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие, виновные в нарушении права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, несут дисциплинарную, административную, гражданскую и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. В Федеральном законе "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" имеется норма, которая содержит отсылку в другие нормативные правовые акты в части санкции за нарушение описанной в законе процедуры реализации конституционного права граждан. В первую очередь, я бы хотела обратиться к уголовному законодательству.

Статья 140 Уголовного Кодекса Российской Федерации носит название «отказ в предоставлении гражданину информации». Общественная опасность данного представления состоит в невозможности лица в полной мере реализовать свои права вследствие отсутствия необходимой для него информации.¹¹ Объектом преступления являются общественные отношения, обеспечивающие право гражданина на ознакомление с информацией, касающихся его прав и свобод. Статья сформулирована следующим

¹⁰ Институт развития свободы информации <http://www.svobodainfo.org/info/page/?tid=633200169>

¹¹ Серебренникова А.В. Уголовно-правовое обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина. С. 106

образом: «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, - наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет».

Как это видно из самой статьи, преступление может состоять как в неправомерном отказе от предоставления информации, так и в предоставлении неполной или ложной информации. Сразу бросилось в глаза, что Уголовный кодекс признает потерпевшими только граждан, тогда как Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» определяет понятие «пользователя информацией» следующим образом: это гражданин (физическое лицо), организация (юридическое лицо), общественное объединение, осуществляющие поиск информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Пользователями информацией являются также государственные органы, органы местного самоуправления, осуществляющие поиск указанной информации в соответствии с настоящим Федеральным законом. Круг лиц, которые могут запросить и получить информацию несколько шире в Федеральном законе, нежели в Уголовном кодексе. Как же наказываются госорганы и их должностные лица, если они не предоставляют информацию, к примеру, юридическому лицу? Получается, уголовное законодательство защищает лишь граждан и лишь при отказе в предоставлении или при предоставлении неполной или ложной информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» содержит норму о том, что должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие, виновные в нарушении права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, несут уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Нормы уголовного права в Российской Федерации содержатся только в Уголовном кодексе, применение норм этого Кодекса по аналогии запрещено законом. Выходит, что право иных субъектов на доступ к информации о деятельности государственных органов не защищается уголовным правом РФ. Это довольно-таки существенный пробел в праве, так как право все-таки провозглашается, а санкции за его нарушение отсутствуют.

Такого же рода недочет содержит и Кодекс об административных правонарушениях. Статья 5.39 предусматривает за 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 наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятисот до одной тысячи рублей. Принципиальное отличие уголовной и административной нормы в том, что для уголовной ответственности обязательным является наступление находящихся в причинной связи с деянием общественно-опасных последствий. Они указаны в диспозиции: причинение вреда правам и законным интересам граждан.¹² Если общественно-опасные последствия не наступают, то следует административно-правовая ответственность за сам факт отказа в предоставлении информации.

¹²Там же. Стр. 107

Недостатки законодательного регулирования этих отношений негативно отражаются на правоприменительной практике. Заинтересованные лица испытывают трудности при реализации и защите своего права на доступ к информации о деятельности органов власти. Определенные проблемы в связи с этим возникают и в деятельности правоприменительных органов.¹³

Конечно, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» еще совсем недавно получил свою юридическую силу, но уже сейчас необходимо принимать меры по обеспечению его исполнения. В первую очередь, необходимо внести изменения в уголовное и административное законодательство, дабы обеспечить закрепленное законом право на доступ к информации силой государственного принуждения. Доктрина информационной безопасности, утвержденная Президентом РФ 9 сентября 2000 года, ставит соблюдение конституционного права человека и гражданина в области получения информации и пользования ею на первое место среди национальных интересов России в информационной сфере.¹⁴ Возможно, в скором времени, мы сможем видеть изменения в Уголовном кодексе и в Кодексе об административных правонарушениях, соответствующие современным тенденциям развития российского законодательства.

В этой связи необходимо отметить, что отсутствие в уголовном и административном законодательстве ответственности за нарушение того или иного права не означает, что в этой сфере возможен произвол. Теоретики уголовного права подчеркивают, что в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.¹⁵ Это означает, что прокуратура обязана защищать установленные законом права и свободы от любых нарушений и посягательств, не зависимо от того, существуют ли какие-либо иные способы защиты данного права или нет.

Возможность защиты права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления предоставляется также в рамках гражданского судопроизводства. Существуют различные категории дел, где информационные правоотношения выступают непосредственным объектом судебной защиты. Это и дела о государственной тайне, неприкосновенность частной жизни, обжалование действий должностных лиц, состоящих в отказе в предоставлении той или иной информации и так далее, список можно продолжать бесконечно, вплоть до здравоохранения и информации об окружающей среде. К тому же, существует информационный аспект при решении вопроса о признании недействительности сделки, заключенной под влиянием заблуждения или обмана.

Так, в Гражданском процессуальном кодексе от 14 ноября 2002 года N 138-ФЗ глава 25 посвящается производству по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Оспариванию подлежат коллегиальные и единоличные решения или действия выше перечисленных органов и должностных лиц, в результате которых были нарушены права и свободы гражданина или

¹³ Павлов И.Ю. Национальный доклад о свободе информации в России. 2008

¹⁴ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 года № Пр-1895 // Российская газета № 187, 28.09.2000.

¹⁵ Федеральный закон от 17 февраля 1992г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» ч.2 ст.1.

были созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод. Об этом говорится в статье 255 ГПК РФ. Суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод.¹⁶ Соответствующие действия должны быть осуществлены в течение трех дней со дня вступления решения суда в законную силу.

Нельзя сказать, что судебная практика по данному вопросу обширна, тем более что Федеральный закон о доступе вступил в силу только в этом году, но все же многие пользуются своим правом запрашивать информацию о деятельности государственных органов. Изучая конкретные дела об отказе в предоставлении информации, не сложно заметить, что к судебной защите прибегают в основном журналисты, а также то, что суд часто оставляет такие жалобы без рассмотрения за недостаточностью оснований или доказательств. В качестве примера можно привести выдержку из определения судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 09 ноября 2005 года: «Мурзаев В.Ф. обратился в суд с заявлением об оспаривании действий должностного лица начальника Территориального отдела Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Санкт-Петербургу в Кировском, Красносельском, Петродворцовом районах и г. Ломоносове Антипова В.П., утверждая, что Антипов В. П., оставил без ответа письменное обращение заявителя от 1 августа 2005 года, а ответ Антипова В.П. на повторное обращение заявителя от 30 августа 2005 года не является достаточным и полным. Заявитель просил обязать Антипова В.Н. ознакомить его с материалами проверки ОАО «Холодильник № 1» и дать профессиональный ответ на его обращения.

Решением Кировского районного суда Санкт-Петербурга от 5 октября 2005 года в удовлетворении заявления отказано.

Мурзаев В.Ф. в кассационной жалобе просит решение суда отменить, считая его неправильным.

Изучив материалы дела, проверив доводы кассационной жалобы, выслушав участников процесса, судебная коллегия не находит оснований для отмены решения суда первой инстанции». К сожалению, очень сложно доказать в суде то, что информация была предоставлена не в полном объеме.

Практика применения права на доступ к информации

Законодательство в информационной сфере является одним из самых молодых в Российской Федерации. Поскольку Федеральный Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» был принят совсем недавно, не следует ожидать, что все органы государственной власти и местного самоуправления примут акты, которые будут регулировать порядок осуществления гражданами своего права на доступ к информации, ведь сам этот порядок не урегулирован Федеральным законом. Закон возлагает эту обязанность на сами органы. И действительно, для примера я проанализировала сайты Управ районов Марьино, Сокол, Царицыно и Можайский. Управа района является органом, уполномоченным на проведение государственного контроля (надзора) за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на подведомственной территории в соответствии с законодательством Российской Федерации и города Москвы.

Сайты, подчиняясь требованиям законодательства, являются на первый взгляд однотипными и содержат определенный набор информации о деятельности управы, например, порядок опубликования принятых ее должностными лицами актов. Изменения

¹⁶ Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 N 138-ФЗ. Пункт 1 статьи 258.

в соответствии с ФЗ № 8 от 9 февраля 2009 года не были приняты еще ни в одной управе города Москвы, так что объективно ситуация такова, что Федеральный закон есть, а на более локальном уровне еще ничего не урегулировано.

Получить информацию возможно в режиме он-лайн, зарегистрировавшись на сайте. Также там содержится график приема населения: дни и часы приема, рабочие телефоны должностных лиц управы. Население и представители от организации принимаются раздельно. Для тех, кто не имеет доступа к Интернету, график приема населения вывешивается на стендах непосредственно в самой Управе или в общественно доступных местах. К таким местам относятся: отделения Сбербанка России, отделения почтовой связи ФГУП «Почта России», библиотеки, отделения внутренних дел и участковые милиционеры, государственные юридические бюро по оказанию бесплатной юридической помощи, канцелярии судебных участков мировых судей, государственные учебные заведения, государственные учреждения здравоохранения.

Все, казалось бы, хорошо организовано, да только изменения в соответствии с текущим законодательством так и не были приняты, ссылки на нормативно-правовые акты, касающиеся деятельности данных органов государственной власти либо вообще отсутствуют, либо просто не работают. На этот счет самым хорошо организованным из рассмотренных мною сайтов оказался сайт Управы района Можайский. На нем содержится огромное количество нормативно-правовых актов, которые касаются деятельности данной Управы, а также прав граждан на получение информации об этом органе. В том числе ссылка на Постановление Правительства Москвы от 16 января 2007 г. N 11-ПП «Об утверждении регламента подготовки в режиме «одного окна» справок, заверенных выписок и копий документов (в том числе архивных) префектуры административного округа города Москвы, Управы района города Москвы по вопросам, затрагивающим права и законные интересы заявителя», в соответствии с которым и осуществляется доступ к документам органов государственной власти города Москвы». К постановлению также прилагаются образцы формы заявления для физического и юридического лица на подготовку и выдачу заявителю запрашиваемого документа Управы района Города Москвы, по вопросам, затрагивающим права и законные интересы заявителя. Странно, что на сайтах других Управ города Москвы ни ссылок на подобные полезные нормативно-правовые акты, ни образцов заявления о запросе информации или документа не содержится. На мой взгляд, должны быть введены более четкие единые государственные стандарты, которым должны соответствовать все сайты государственных органов и органов местного самоуправления в сети Интернет. По крайней мере, государством должен быть установлен перечень правовых актов, которые должны быть в открытом доступе на сайте каждого района, что должно способствовать осуществлению гражданами и их объединениями своих прав. Пока некоторые условия содержатся только в Постановлении Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

Необходимо, однако, заметить, что начало в развитии законодательства о доступе к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления на основе Федерального закона № 8 от 9 февраля 2009 года было уже положено. Первым детально регламентировало доступ к информации Министерство экономического развития Российской Федерации приказом от 12 февраля 2010 года N 53 «Об утверждении порядка обеспечения доступа к информации о деятельности Министерства экономического развития РФ».

В Приказе говорится о восьми способах обеспечения доступа к информации Министерства, это: обнародование (опубликование) Министерством информации о своей деятельности в средствах массовой информации, размещение информации о своей деятельности в сети Интернет, размещение информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых Министерством, ознакомление пользователей информацией с

информацией о деятельности Министерства через архивные фонды, присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных органов Министерства, предоставление пользователям информацией по их запросу информации о деятельности Министерства, издание официальных справочников и специализированных сборников, предоставление информации о деятельности Министерства в рамках участия Министерства в подготовке и проведении выставок, конкурсов, форумов, конгрессов, конференций, мероприятий общероссийского и международного значения. Официальным сайтом министерства является www.economy.gov.ru; свой вопрос можно также направить по адресу электронной почты: mineconom@economy.gov.ru - или задать по телефону, номер, на который можно позвонить, содержится в приказе и в контактной информации на официальном сайте Министерства. Информационное наполнение официального сайта Министерства в сети Интернет осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

Информация о деятельности Министерства, обладающая особой актуальностью для посетителей, размещается на стационарных информационных стендах. В Министерстве в этих целях используется информационно-справочная система "Информационный киоск Минэкономразвития России", реализованная на базе сенсорного информационного киоска.

Подлежат обязательному рассмотрению запросы о деятельности Министерства, поступающие в электронной и письменной форме, а также в устной форме во время приема уполномоченным должностным лицом или по телефонам справочных служб Министерства либо телефонам уполномоченных должностных лиц. Анонимные запросы рассмотрению не подлежат. Приказ предусматривает два случая, когда в доступе к информации может быть отказано, во-первых, когда Министерство не располагает и не обязано располагать запрашиваемой информацией, в таком случае возможна пересылка запроса о предоставлении информации в другой орган государственной власти, о чем сообщается лицу, направившему запрос, во-вторых, когда информация в соответствии с законодательством отнесена к категории информации конфиденциального характера или составляющей государственную тайну.

В скором времени каждый орган государственной власти и местного самоуправления должен будет принять подобный акт, чтобы обеспечить доступ граждан к информации о своей деятельности. Здесь уместным будет уточнить, какие именно сведения относятся к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Подобный перечень содержится в регламентах органов власти и утверждается соответствующим приказом. Например, в Регламенте уже упомянутого нами Министерства экономического развития говорится, что перечень информации о деятельности Министерства содержит информацию справочного характера о Министерстве (туда относятся почтовый адрес, номера телефонов для справок, фамилии, имена и отчества Министра, заместителей Министра, директоров департаментов по основным направлениям деятельности), информацию о подведомственных организациях Министерства, адреса мест приема и часы приема граждан и представителей организаций должностными лицами Министерства, сведения о проезде к местам приема, график приема руководством Министерства граждан и представителей организаций, сведения о порядке записи на прием и о проезде к месту приема, информацию о разрешенных к опубликованию нормативных правовых актах, которыми регулируется деятельность Министерства, информацию об исполняемых Министерством функциях и полномочиях, информацию о перечне и формах документов (заявлений, справок), которые необходимо представить в Министерство для реализации прав и обязанностей граждан и организаций, а также информацию о перечне документов, выдаваемых Министерством гражданам и

организациям и сведения о принятии Министерством решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций, информацию о нормативных правовых актах Министерства, зарегистрированных в установленном порядке Министерством юстиции Российской Федерации.

Опыт иностранных государств в сфере предоставления гражданам права на доступ к правительственной информации.

В сравнение с российским законодательством я бы хотела привести ряд примеров из стран Европы и Америки. Возможно, некоторые моменты не было бы лишним перенять и отечественному законодателю, хотя к такого рода практике нужно подходить с особой тщательностью, так как недостатков не лишен ни один закон по данному вопросу, также необходимо учитывать опыт и, главное, возможность реализации избранных положений, их соответствие реальным возможностям государственных органов нашей страны.

Так, например, в Боснии закон о доступе к информации считается одним из самых удачных и хорошо продуманных, но в то же время этот закон практически не используется. Такой зарубежный опыт России вряд ли нужно перенимать, несмотря на высокую правовую технику боснийских законодателей, закон в первую очередь должен хорошо функционировать. Для примера также, в сравнении с российским правовым регулированием в данной сфере можно рассмотреть Закон «О свободе информации США», который был принят еще в 1966 и дополнен в 1996 г. Законом «О свободе электронной информации», хотя, конечно же, на протяжении всей своей долгой жизни, он не раз подвергался различным изменениям. Закон позволяет каждому человеку или организации, несмотря на гражданство или страну рождения, запрашивать документы, находящиеся в распоряжении федеральных правительственных органов. И ответ на запрос должен последовать в течение двадцати рабочих дней, тогда как о сроках в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" ничего не говорится, что фактически означает, что на протяжении долгого времени российские граждане могли сколь угодно долго прождать ответа на запрос, при этом не имея никаких оснований для обращения с жалобой в суд или вышестоящий орган.

Естественно, и Закон Соединенных Штатов не обошелся без исключений в отношении информации, разглашение которой поставит под угрозу национальную безопасность. Также исключены из доступа: внутренние правила организации, информация, защищенная от доступа в соответствии с другими законами (а таких законов в США, надо сказать, немало), деловая информация, рабочие записи органа власти, информация о частной жизни, отчеты правоохранительных органов, финансовые институты и информация о нефтяных скважинах. Правда, необходимо добавить, что исполнительный приказ о секретной информации национальной безопасности постановил, что вся информация двадцатилетней давности и более, имеющая историческое значение, автоматически должна быть рассекречена в течение 5 лет.

Апелляции на отказы в предоставлении информации подаются в соответствии с внутренними правилами в ту же организацию, в какую подавался запрос. Федеральные суды могут пересматривать лишь решения органов власти. Причем в США такие жалобы подают достаточно часто, что говорит о том, что эта система в принципе функционирует.

Как и в России, некоторые сведения, касающиеся работы правительственных организаций, подлежат опубликованию в соответствии с Законом «О свободе информации». К числу этих сведений относятся материалы, касающиеся их структуры и функций, а так же правила, решения, процедуры, информация о направлении политики. Однако этот закон достаточно быстро был приостановлен из-за недостатка контроля со стороны центра и из-за долгих отсрочек в рассмотрении запросов. Среди главных проблем, с которыми граждане непосредственно сталкиваются, направляя свои запросы в государственные органы, проверка выявила такие, как большие отставания по срокам

рассмотрения запросов, полная децентрализация деятельности органа власти по реализации свободы информации, неаккуратная или некомпетентная информация и даже такие, как неспособность понять суть запросов и потеря этих самых запросов. Как видно из выше приведенных фактов, расти есть куда любому закону и тем более механизму его реализации, но возможно также и найти положительные моменты, которые, возможно, следовало бы впоследствии учесть.

Довольно консервативно в этой сфере законодательство Австрии. Конституция Австрийской Республики содержит требование о соблюдении секретности информации органами государственной власти и корпорациями. Все органы публичной власти могут сохранять в тайне сведения, которые им стали известны в процессе их деятельности, если того требуют интересы безопасности и интересы самого органа. На запросы граждан они обязаны предоставлять информацию о находящихся в их компетенции делах, если это не противоречит обязанностям сохранения тайны, и только в той мере, в какой это не препятствует надлежащему выполнению ими задач, установленных законом. Но все не так уж строго, как может показаться на первый взгляд, Федеральный закон 1987 г. «Об обязанности предоставлять информацию» обязывает федеральные органы власти отвечать на запросы, относимые к сферам их ответственности в течение восьми недель, но в то же время, Закон не обязывает государственные органы обеспечивать доступ к документам, предоставляя только ответы на информационные запросы. Хотя, конечно, копии необходимых документов могут быть предоставлены, если в запросе была указана заинтересованность в их получении. Вообще, вопрос заинтересованности получателя в запрашиваемой информации очень интересен в контексте рассмотрения возможностей граждан в осуществлении права на информацию. С одной стороны, это вполне логично, помощь предоставляется, если человек в ней действительно нуждается, но, с другой стороны, соответствует ли это принципам демократии? Что ж, по крайней мере, законодатели Австрийской Республики честны со своими гражданами.

А вот подданные Соединенного Королевства более двадцати лет добивались принятия закона, который регулировал бы их право на информацию. Добились только к 2000 году, когда был принят Закон «О свободе информации». Закон предоставляет каждому право доступа к информации, находящейся в распоряжении широкого круга органов власти. Ответ на запрос в государственные органы можно ожидать в течение 20 дней. Очень интересен список сведений, отнесенных к закрытым. В эту категорию включается информация, которая касается формулирования правительственной политики, гарантирования национальной безопасности, проведения расследований, коммуникационного штаба Правительства, общественной безопасности или информация, полученная от иностранного правительства, а также информация, на основе которой может базироваться требование о законных привилегиях¹⁷. Есть и такая категория сведений, отказ в предоставлении которых должен быть мотивирован правительственным органом, который должен доказать, что предоставление данной информации причинит ущерб определенным интересам. В информации также может быть отказано, если не выявлен общественный интерес. Что очень важно в английской системе реализации данного права, так это наличие комиссара по информации (Уполномоченный по информации). Именно он и обязан следить за реализацией данного закона. Причем он наделен вполне широкими полномочиями. Также ответственность по реализации несет Департамент по конституционным делам. Ранее было уже указано, что в Российской Федерации не хватает именно таких органов и должностных лиц, которые бы следили непосредственно за реализацией права.

В соответствии с законодательством Швеции любое лицо имеет право один раз в течение календарного года запрашивать о том, какая информация об этом лице находится в распоряжении правительственных ведомств.

¹⁷Банисар Д. «Свобода информации и доступ к правительственным документам», стр. 65.

Довольно либерально Испанское законодательство. Конституция Испании 1978 года устанавливает, что закон должен обеспечивать доступ граждан к административным архивам и реестрам, за исключением случаев, когда они могут затрагивать безопасность и оборону государства, расследование преступлений, а также частную жизнь лиц. Испанский закон «О правилах государственной службы» содержит условия доступа, которые были включены с целью реализации Директивы Европейского сообщества по доступу к информации об окружающей среде. Несмотря на то, что в доступе может быть отказано, оснований для этого не так много, а также отсутствует такой фактор, как общественный интерес, который необходимо доказывать. Лоялен закон не только к гражданам, которые могут направить запрос, но и к органам, которые обязаны на него ответить – установлен трехмесячный срок, в течение которого можно ждать получения запрошенной информации. Хотя, Омбудсмен, в обязанности которого входит контроль над реализацией законодательства в сфере права на информацию, рекомендовал эти сроки сократить. Скорее всего, такой большой срок установлен в целях сокращения апелляций и количества судебных разбирательств, начатых на основании несвоевременности предоставления информации, а также, вспоминая проблемы реализации права на доступ к информации в Соединенных Штатах Америки,- в целях недопущения непонимания сути вопроса, которое может возникнуть, если разбирать его в сжатые сроки.

Заключение

Подводя итог, необходимо отметить, что доступ физических и юридических лиц к информации о деятельности органов власти является основой осуществления общественного контроля над деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественного интереса. Однако само наличие закона еще не делает доступ к информации возможным для любого гражданина. Рассматривая ситуацию в России, можно говорить о том, что в нашей стране не хватает механизмов не только реализации, но и внешнего контроля за соблюдением права на информацию. Так, например, создание организации, которая бы имела функции по анализу работы предлагаемой законом системы предоставления информации, уже существующий Институт Развития Свободы информации имеет слишком узкие функции, к которым относится исследование только официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления и создание рейтингов информационной открытости этих сайтов. Как бы наивно это не звучало, но подобная организация с расширенными возможностями общественного контроля могла бы сослужить очень хорошую службу и поспособствовать развитию права граждан на доступ к информации. Во многих странах создаются специальные Информационные комиссии, которые могут быть частью Парламента или любого правительственного учреждения, возможно также их создание при администрации президента или премьер-министра. Не противоречило бы закону и расширение компетенции Уполномоченного по правам человека в сфере контроля за оперативным предоставлением гражданам достоверной информации.

Статистическая информация, содержащаяся на сайте Института развития свободы информации, показывает, что деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления далеко не так открыта, как хотелось бы, а механизмы реализации нового Федерального закона еще не разработаны. Из всего выше сказанного можно сделать вывод о том, что российское законодательство нуждается в серьезных изменениях. Во-первых, в каждом субъекте Российской Федерации должен быть принят региональный закон об открытости или доступе к информации, так как упомянутый Федеральный закон №8 от 9 февраля 2009 года является по сути лишь рамочным законом в этой сфере, во-вторых, каждый орган, учитывая свою специфику и компетенцию, должен определить в своем нормативном акте порядок доступа к информации о его

деятельности, наконец, в других отраслях законодательства необходимы изменения, касающиеся ответственности за нарушение права граждан на доступ к информации.

Развитие права на информацию необходимо прежде всего для полноценного обеспечения возможности граждан и их объединений пользоваться своими конституционными правами, обеспечения защиты этих прав. Оперативный доступ к информации способствует слаженной работе, а низкий уровень информационной открытости может привести к ущемлению прав граждан и неэффективной работе финансовых и коммерческих структур, других социальных институтов, обеспечивающих функционирование российского общества. Многие эксперты полагают, что уровень достоверности предоставляемых средствами массовой информации сведений оставляет желать лучшего, как, собственно, и система предоставления информации публичными органами власти. Вопрос о законодательном регулировании и, что самое главное, исполнении законодательства о праве на информацию требует тщательного подхода, ведь существует необходимость не только в подробном описании процедуры получения необходимой информации, но и в предоставлении как можно большего числа каналов гражданам для получения сведений, необходимых для защиты своих прав и для получения полной информации о политике Правительства и местных органов власти, необходимы гарантии, что описанные в законе процедуры будут реально действующими. Необходимо соответствие букве закона реальному положению вещей, то есть реальным возможностям реализации своего права. Возможно, было бы целесообразным установить в законе обязанность государственных органов предоставлять отчеты об их деятельности и о выбранном политическом курсе, владея подобной информацией, общество способно влиять на решение органов власти, участвовать в формировании этих решений.

В своем выступлении на заседании Президиума Государственного Совета, прошедшем в Петрозаводске 17 июля 2008 года, посвященном реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, Президент РФ Д.А. Медведев отметил, что свободный доступ граждан к информации – это одна из самых значимых характеристик демократического развития.¹⁸ Информация должна способствовать развитию открытого гражданского общества, повышению политической активности людей. Хорошее начало политике информатизации в Российской Федерации уже положено, вопрос рассматривается, развивается, необходимо лишь вывести свободу доступа к информации на должный уровень, создав сильную правовую базу.

Библиография:

1. Банисар Д. Свобода информации и доступ к правительственным документам. Обзор законодательства по доступу к информации в мире. М., 2004
2. Боев В.М. Информационно-правовая политика России. С.-П., 1998
3. Мелюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. М. 1999
4. А.В. Серебренникова Уголовно-правовое обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина. М., 2005
5. И.Л. Бачило О праве на информацию в Российской Федерации. М., 1997
6. И.Л. Бачило, В.Н. Лопатин, М.А. Федотов Информационное право. С.-П., 2005
7. Копылов В.А. Информационное право. М., 1997
8. Л.В. Туманова, А.А. Снытников Обеспечение и защита права на информацию. М., 2001
9. Савинцева М. AccesstoinformationinRussia. М., 2006
10. И.Ю. Павлов Национальный доклад о свободе информации в России. С-Пб., 2008

¹⁸http://www.kremlin.ru/appears/2008/07/17/2341_type63378type63381_204340.shtml

11. Лопатин В.Н. Право на тайну в России. Минск-М., 1998
12. Ф. Люшер Конституционная защита прав и свобод личности. М., 1993
13. Дзялошинский И. Гражданские коммуникации и доступ к информации

Нормативные акты:

1. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"
2. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"
3. Закон РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне"
4. Законом Российской Федерации № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания»
5. Федеральным законом от 13 января 1995 года № 7-ФЗ "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации".
6. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 N 138-ФЗ
7. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 N 63-ФЗ
8. Федеральный закон от 17 февраля 1992г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»
9. Кодекс об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ
10. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации 9 сентября 2000 года № Пр-1895
11. Постановление Правительства Москвы от 16 января 2007 г. N 11-ПП «Об утверждении регламента подготовки в режиме «одного окна» справок, заверенных выписок и копий документов (в том числе архивных) префектуры административного округа города Москвы, Управы района города Москвы по вопросам, затрагивающим права и законные интересы заявителя»
12. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 12 февраля 2010 года N 53 «Об утверждении порядка обеспечения доступа к информации о деятельности Министерства экономического развития РФ».